VERFASSUNGSÄNDERUNG

WÄHREND DER REGENTSCHAFT

NACH BAYERISCHEM STAATSRECHTE
UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DES IN DEN ÜBRIGEN DEUTSCHEN STAATEN GELTENDEN RECHTS.

(Separatabdruck aus dem Archiv für öffentl. Recht, Band x Heft 1)

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR

ERLANGUNG DER DOCTORWÜRDE

EINER

HOHEN JURISTISCHEN FAKULTÄT

DER

KGL. BAYER. FRIEDRICH-ALEXANDER-UNIVERSITÄT ERLANGEN

VORGELEGT VON

GOTTFRIED STOELZLE,

RECHTSANWALT

AUS KEMPTEN IM ALLGÄU.

FREIBURG I. B.
BUCHDRUCKEREI VON C. A. WAGNER
1894.

SEINEN

LIEBEN ELTERN

IN DANKBARKEIT

GEWIDMET

VOM VERFASSER.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535724_0212

Es sei dem Verfasser an dieser Stelle gestattet, Herrn Professor Dr. H. Rehm in Erlangen für die gütige Ueberlassung des Themas seinen verbindlichsten Dank auszusprechen.

Inhaltsübersicht.

Seite

1. Kapitel.

Behandlung der Frage in der Literatur 1

2. Kapitel.

Standpunkt des bayerischen Landtages 6

3. Kapitel.

Rechtslage, wenn eine Verfassung über die Frage der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Dauer einer Regentschaft schweigt 22

4. Kapitel.

Rechtliche Wirksamkeit eines Verfassungsänderungsverbots 28

5. Kapitel.

Standpunkt der bayerischen Verfassungsurkunde und des bayerischen Rechtes überhaupt 31

6. Kapitel.

Aenderung der bayerischen Thronfolgeordnung während des Bestehens einer Regentschaft 47

7. Kapitel.

Das geltende Recht in den übrigen zum deutschen Reiche gehörigen Staaten mit Ausnahme Bayerns 50

1. Kapitel.

Behandlung der Frage in der Literatur.

Die Frage, ob während der Dauer einer Regentschaft eine Abänderung der Verfassung zulässig sei, wurde zum ersten Male einer eingehenderen Darstellung gewürdigt in der im Jahre 1830 erschienenen Schrift von Dr. Zöpfl „Die Regierungsvormundschaft im Verhältniss zur Landesverfassung".

Anlass zu dieser Abhandlung gab der zwischen dem Herzog Karl von Braunschweig-Lüneburg und seinen Ständen entbrannte Streit über die Rechtsbeständigkeit der von seinem Regierungsvormunde, dem König Georg IV. von Grossbrittannien für das Herzogthum Braunschweig erlassenen erneuten Landschaftsordnung vom 25. April 1820.

Als Herzog Karl nach erreichter Grossjährigkeit den braunschweigischen Thron bestieg, zögerte er zuerst mit der Anerkennung der erneuten Landschaftsordnung und beantragte bei der deutschen Bundesversammlung, dieselbe für unverbindlich zu erklären.

Der damalige Privatdozent Dr. Zöpfl unternahm es nun in seiner oben erwähnten Schrift, den Nachweis zu erbringen, dass die von Herzog Karl beliebte Anschauung über die Rechtsverbindlichkeit der fraglichen Landschaftsordnung auf Unrichtigkeit beruhe und dass insbesondere der von diesem geltend gemachte Einwand, dass unter einer Regentschaft die Verfassung nicht geändert werden dürfe, unstichhaltig sei.

Er führte hiebei im Einzelnen des Nähern aus, dass die Frage nach dem Inhalte der dem Regierungsvormunde zustehenden Befugnisse nach den für die fürstliche Vormundschaft geltenden Bestimmungen, d. h. nach den Grundsätzen des deutschrechtlichen mundium zu beantworten sei, dass hiernach der Regierungsvormund Vertreter seines Mündels Kraft eigenen Rechts sei und als Regent alle dem Herrscher zustehenden Rechte insbesondere auch das Recht, die Verfassung zu ändern, ausübe. Es sei dies auch stets in Theorie und Praxis anerkannt worden.

Seit Zöpfl hat unsere Frage bis auf die jüngste Zeit, wo Prof. Seydel in München und Prof. Kohler in Berlin sich mit derselben ausführlicher befasst haben, keine so eingehende Behandlung mehr erfahren. Die meisten[1] nach ihm begnügten sich, dieselbe nur kurz zu streifen, ohne eine nähere Begründung zu geben.

Hier interessiren uns hauptsächlich diejenigen Schriftsteller, welche die Frage vom Standpunkt des bayerischen Rechts aus behandeln.

---

[1] Hieher gehören z. B. abgesehen von den speziell das bayerische Recht berücksichtigenden Autoren:

Konrad Bornhak, Preuss. Staatsrecht, Freiburg i. Br. 1888, Bd. I, § 35.

v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1880, 3. Aufl.

A. v. Kirchenheim, Die Regentschaft, Leipzig 1880, S. 99f.

Hermann Schulze, Das preuss. Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts dargestellt, 2. Aufl., Leipzig 1888, Bd. I, S. 212ff.

Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Göttingen 1865, I. Theil, § 82.

Diese sind sämmtliche mit einer einzigen Ausnahme — E. v. Moy[2] — für die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen während einer Regentschaft. E. v. Moy ist entgegengesetzter Ansicht, weil die bayerische Verfassungs-Urkunde ein Verfassungsänderungsverbot enthalte.

Zur Begründung dieser seiner Ansicht beruft er sich auf die aus § 18 Tit. II der bayer. Verf.-Urk. entnommene Schlussfolgerung a minore ad maius und auf Tit. II § 16 l. c.

Unter denjenigen, welche sich für die Zulässigkeit entscheiden, besteht wiederum ein Unterschied in sofern, als Seydel der Anschauung huldigt, dass die bayerische Verfassungsurkunde ein — allerdings unverbindliches — Verfassungsänderungsverbot enthalte, während alle übrigen das Vorhandensein eines derartigen Verbotes in Abrede stellen.

Seydel behandelt die Verfassungsänderungsfrage an drei verschiedenen Orten: in seinem grossen Werke über bayerisches Staatsrecht[3], in seiner Monographie[4] „Das Recht der Regentschaft in Bayern und in v. Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts[5].

An erster Stelle spricht sich Seydel für unbedingte Unzulässigkeit einer Verfassungsänderung aus, weil die bayerische Verfassungsurkunde ein Verfassungsänderungsverbot enthalte.

Er ist zwar der Ansicht, dass an sich der Regent auch zur Aenderung der Verfassung auf verfassungsmässigem Wege befugt sei, doch gelte dies nur für den Fall, dass eine Verfassung den Reichsverweser in seinen Regierungsrechten überhaupt nicht be-

---

[2] E. v. Moy, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, I. Theil, 1. Abtheilung, Regensburg 1840, § 57, Ziff. 4.

[3] Max Seydel, Bayer. Staatsrecht, München 1884, Bd. I, S. 478 ff.

[4] Max Seydel, Das Recht der Regentschaft in Bayern, München 1886.

[5] Max v. Seydel, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern (aus Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts), 2. Auflage, Freiburg i. Br. u. Leipzig 1894, S. 36 f.

schränke; stelle die Verfassung aber derartige Beschränkungen auf in der Absicht, die Kronrechte zu sichern und finde sich das Verbot einer Verfassungsänderung nicht darunter, dann sei der Grund dieses Stillschweigens höchst wahrscheinlich der, dass dieses Verbot für selbstverständlich gehalten werde. Der Gesetzgeber werde gesagt haben:

„Wenn ich dem Reichsverweser in der Verfassung Einschränkungen auferlege, dann ist es klar, dass ich ihm nicht habe die Befugniss einräumen wollen, die Verfassung selbst, in welcher diese Beschränkungen enthalten sind, zu ändern.“ Der bayerische Gesetzgeber habe in der That diesen Gedanken gehabt, wie aus dem Protokolle über die Sitzung des Staatsraths vom 23. Mai 1818 unzweideutig hervorgehe, mithin seien nach der bayerischen Verfassungsurkunde und nach bayerischem Staatsrechte überhaupt Verfassungsänderungen während der Dauer einer Regentschaft unzulässig. Auf diesem Standpunkt, dass die bayerische Verfassungsurkunde ein Verfassungsänderungsverbot statuire, beharrt Seydel auch in seinen späteren Publicationen. Dagegen hat er die Ansicht, dass deshalb eine Aenderung der Verfassung während einer Regentschaft ausgeschlossen sei, späterhin fallen lassen.

In seiner Monographie schon hält er an seiner ursprünglichen Anschauung nicht mehr so streng fest, er ist wenigstens geneigt, Concessionen zu machen und deutet den Weg an, auf dem man trotz des Verbotes zu einer Aenderung der Verfassung gelangen könnte.

Diesen Weg schlägt er denn auch in seinem „Staatsrecht des Königreichs Bayern“ thatsächlich ein. Hier führt er aus, dass eine dem Gesetze beigefügte Clausel, dass dasselbe nicht geändert werden dürfe, weder für den gegenwärtigen noch für den zukünftigen Gesetzgeber ein Hinderniss bilde, das Gesetz trotzdem zu ändern oder zu beseitigen; denn der Gesetzgeber der Gegenwart könne den Gesetzgeber der Zukunft nicht binden.

Ob sich eine derartige Beschränkung auf die Gesetzgebungsthätigkeit des Königs oder des Regenten beziehe, das sei gleichgiltig; denn auch in letzterem Falle handle es sich um eine, wenn auch nur zeitweilige Bindung der staatlichen Gesetzgebungshoheit.

Während sonach Seydel die Ansicht vertritt, dass die bayerische Verfassungsurkunde die Abänderung der Verfassung während der Dauer der Regentschaft verbiete, sind alle übrigen Schriftsteller, wie bereits bemerkt, anderer Anschauung. Hieher sind zu zählen Dieckmann[6], Hanke[7], v. Held[8], Kohler[9], Georg Meyer[10], Robert v. Mohl[11], Peters[12], v. Pözl[13], v. Stengel[14] und einige andere.

Eine Begründung findet sich nur bei Hancke, Kohler, Peters, v. Pözl und v. Stengel, die übrigen begnügen sich mit der einfachen Aufstellung ihrer Ansicht.

Am ausführlichsten von diesen befasst sich Kohler mit unserer Frage. Er führt aus, dass ein die Aenderung der Ver-

---

[6] Wilhelm Dieckmann, Die Regentschaft und Stellvertretung des Monarchen im deutschen Staatsrecht. Inaug.-Dissert. Hannover 1888, S. 31.

[7] Ernst Hanke, Regentschaft und Stellvertretung des Landesherrn nach deutschem Staatsrecht. Inaug.-Dissert. Breslau 1887, S. 46f.

[8] Dr. Joseph Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands, II. Theil, Würzburg 1857, S. 292, Anm. 7.

[9] J. Kohler, Verfassungsänderung während der Regentschaft (in den Annalen des deutschen Reichs von Hirth u. Seydel, München u. Leipzig 1888), S. 1ff.

[10] Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Leipzig 1891, S. 229 Anm. 31 u. 32.

[11] Robert v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., Tübingen 1840, Bd. I, S. 302.

[12] Franz Peters, Die Regentschaft- und Regierungsstellvertretung der deutschen Landesherren. Inaug.-Dissert. Breslau 1889, S. 51f.

[13] Joseph v. Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts, 5. Aufl. München 1877, S. 386 Anm. 9.

[14] Freiherr v. Stengel, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern und die wichtigsten Verfassungsgesetze mit Erläuterungen herausgegeben, Würzburg 1893, S. 38f.

fassung verbietendes Gesetz rechtlich unwirksam sei, weil der Gesetzgeber der Gegenwart den Gesetzgeber der Zukunft nicht binden könne, gerade deshalb aber sei auch die Frage zu verneinen, ob die bayerische Verfassungsurkunde ein Verfassungsänderungsverbot enthalte; denn Mangels einer ausdrücklichen Bestimmung könnte ein solches Verbot nur durch Interpretation gewonnen werden, eine Interpretation aber, die zu einem rechtlich unwirksamen Resultate führen würde, sei nicht statthaft, mithin bedürfe es gar keiner Untersuchung der Frage, ob der bayerische Gesetzgeber die Absicht gehabt habe, ein Verfassungsänderungsverbot zu statuiren.

Die Ausführungen der übrigen Autoren laufen darauf hinaus, dass sich die Befugniss des Regenten zur Vornahme von Verfassungsänderungen aus §§ 17 und 18 Tit. II der Verf.-Urk. ergebe, Peters und v. Stengel ziehen auch den von Prof. Kohler geltend gemachten Gesichtspunkt mit herein, dass der Gesetzgeber der Gegenwart jenen der Zukunft nicht binden könne. —

Somit geht die herrschende Meinung in der Literatur dahin, dass nach bayerischem Staatsrechte Verfassungsänderungen während der Dauer einer Regentschaft für zulässig zu erachten seien.

2. Kapitel.
Standpunkt des bayerischen Landtages.

Die bayerische Verfassungsurkunde enthält in Tit. II, § 18 verschiedene den Regenten bei Ausübung der Regierung beschränkende Bestimmungen.

Als im Jahre 1886 zum ersten Male seit dem Bestehen der Verfassung die Einsetzung einer Regentschaft nothwendig geworden war, zeigte es sich gar bald, dass diese Schranken, welche der Verfassungsgesetzgeber vor dem Regenten aufgerichtet hatte, einer gedeihlichen Fortentwicklung des Staatslebens nicht förderlich seien

Es machte sich binnen kurzer Frist das Bedürfniss nach Abhilfe geltend.

Die königliche Staatsregierung legte noch im gleichen Jahre der bayerischen Abgeordneten-Kammer einen diesbezüglichen Gesetzentwurf vor, der aber nicht mehr zur Erledigung kam.

Im nächstfolgenden Jahre brachte dieselbe den gleichen nur mit einigen Modificationen versehenen Entwurf neuerdings in Vorlage.

Dieser mit dem Titel „Entwurf eines Gesetzes, den Vollzug des Tit. II § 18 der Verf.-Urk. betr.“ versehene Entwurf wurde einem besonderen Ausschusse zur Prüfung überwiesen und von diesem auch angenommen.

In der siebenten Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 1. Okt. 1887 fand alsdann die Berathung im Plenum statt[15].

Bei dieser Gelegenheit wurde auch die Frage kurz berührt, ob es überhaupt zulässig sei, die Verfassung während der Dauer einer Regentschaft zu ändern.

Der Berichterstatter des Ausschusses, der damalige Landgerichtsrath und nunmehrige Oberlandesgerichtsrath v. Walter, erklärte, dass es sich bei dem vorliegenden Gesetzentwurfe nach der Meinung des Ausschusses lediglich um eine authentische Interpretation des Tit. II § 18 und um eine Vollzugsbestimmung zur Verfassungsurkunde handle, nicht aber um eine Verfassungsänderung. Auf die Frage nach der Zulässigkeit von Verfassungsänderungen unter einer Regentschaft habe man im Ausschuss nicht näher eingehen wollen, man habe dieselbe ausdrücklich offen gelassen.

Dem gegenüber führte der Abgeordnete Landgerichtsrath Wagner aus, dass nach seiner Meinung im gegebenen Falle nicht lediglich eine authentische Interpretation, sondern eine förmliche Aenderung der Verfassung in Frage stehe. Eine solche sei

[15] Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayer. Landtages im Jahre 1887/88, Bd. I der stenograph. Berichte, S. 64ff.

aber auch nach seinem Dafürhalten zulässig; denn die bayerische Verfassungsurkunde enthalte kein diesbezügliches Verbot.

Das bekannte Staatsrathsprotokoll vom 23. Mai 1818 entscheide gar nichts, da in demselben lediglich von einer Unterredung des Kronprinzen mit einem Staatsrathe gesprochen werde, während es doch nur darauf ankommen könne, welche Ansicht der König damals hatte.

Ueberdies sei das Staatsrathsprotokoll — auf diesen Grund habe bereits Seine Excellenz der Herr Finanzminister in der Ausschusssitzung hingewiesen — vom 23. Mai datirt, während die Verfassung schon am 22. Mai beschlossen und genehmigt gewesen sei.

Die Bezugnahme auf Tit. II § 17 Verf.-Urk. sei bedeutungslos, da, was im Ausschuss allseitig anerkannt worden sei, dort das Recht des Königs in Gegensatz gebracht sei zur Ständeversammlung und nicht zum Regenten.

Weiter berief sich Wagner auf die dem § 18 Tit. II l. c. zu Grunde liegende ratio legis, welche dahin gegangen sei, dass der König nur jene Rechte, die auch nach Erlass der Verfassung seiner freien Willkür verblieben, nicht im gleichen Umfange dem Regenten gewähren wollte. Bezüglich der Verfassungsänderung sei aber der König selber beschränkt, also könne das Verfassungsänderungsverbot nicht unter den § 18 Tit. II l. c. subsumirt werden.

Endlich führte derselbe noch an, dass die Bestimmung des § 18 ein ius singulare sei und als solches nicht extensiv interpretirt werden dürfe.

Bei diesen Erörterungen hatte es in der Abgeordnetenkammer sein Bewenden. Man vermied es sorgfältig, ausdrücklich Stellung zur Frage zu nehmen.

Der Entwurf wurde in der vorgelegten Fassung mit einer einzigen die Ueberschrift betreffenden Aenderung von der Kammer der Abgeordneten einhellig angenommen.

Am 24. Oct. 1887 kam der Gesetzentwurf zur Berathung vor der Kammer der Reichsräthe und fand ebenfalls einstimmige Annahme[16]. Auch hier unterliess man es, sich über die obenerwähnte Frage näher auszusprechen.

Der Referent Reichsrath Dr. v. NEUMAYR erklärte, es sei die Meinung des Ausschusses gewesen, dass ein Eingehen auf diese Frage nicht geboten sei, nachdem der vorliegende Entwurf nur eine Erläuterung der betreffenden Verfassungsbestimmung bezwecke. Es wurde denn auch thatsächlich die Frage im Plenum nicht weiter berührt.

Wenn nun auch der bayerische Landtag davon Umgang genommen hat, auf die bestrittene Frage eine bestimmte Antwort zu geben, wenn er auch die Absicht hatte, dieselbe vorerst nicht weiter anzutasten, so hat er sich doch mit der Annahme des mehrerwähnten Gesetzentwurfs, wenn auch nicht mit directen Worten, so doch ipso facto für die Zulässigkeit der Vornahme von Verfassungsänderungen während der Dauer einer Regentschaft erklärt. Es gilt dies gleichviel, ob man annimmt, es handle sich lediglich um eine authentische Interpretation, oder ob man annimmt, es liege eine förmliche Aenderung der Verfassung vor; denn nur Derjenige kann ein Gesetz authentisch interpretiren, der dasselbe ändern kann. Im Grunde genommen ist ja jede authentische Interpretation nichts anderes als eine Aenderung des Gesetzes[17]. Es erhellt die Richtigkeit dieser Ansicht insbesondere auch aus dem Umstande, dass nach dem bayerischen Staatsrechte eine authentische Auslegung der Verfassungsurkunde nur unter Einhaltung der für Erlass eines Verfassungsgesetzes vorgeschriebenen Förmlichkeiten vorgenommen werden kann.

Indess hievon völlig abgesehen, es handelt sich nicht bloss um eine authentische Gesetzesauslegung, sondern um eine

---

[16] Verhandlungen der Kammer der Reichsräthe des Königreichs Bayern in den Jahren 1887 u. 1888, Protokollen-Band I, S. 109ff.

[17] STENGEL, Verfassungsurkunde, S. 39 Abs. 1.

wirkliche Verfassungsänderung. Eine Gegenüberstellung der Bestimmungen des § 18 Tit. II der Verf.-Urk. und jener des Gesetzes vom 26. October 1887 wird dies zeigen.

Der § 18 Tit. II l. c. bestimmt:

„Alle erledigten Aemter, mit Ausnahme der Justizstellen, können während der Reichsverwesung nur provisorisch besetzt werden. Der Reichsverweser kann weder Krongüter veräussern oder heimgefallene Lehen verleihen, noch neue Aemter einführen".

Das neue Gesetz vom 26. Oct. 1887, die Erläuterung und den Vollzug des Tit. II § 18 der Verf.-Urk. betreffend, schreibt dagegen vor:

„Die von dem Reichsverweser provisorisch ernannten Beamten sind während der Reichsverwesung nach Massgabe der IX. Verfassungsbeilage zu behandeln und erreichen insbesondere, sofern die provisorische Ernennung zugleich die erste Anstellung bildet, nach Ablauf einer dreijährigen Dienstzeit das Dienstesdefinitivum. Diejenigen provisorisch ernannten Beamten, welche sich bei Beendigung der Reichsverwesung im Besitze des Definitivums befinden, behalten die hienach erworbenen Pensions- und Heimathrechte für sich und ihre Angehörigen auch für den Fall, dass die von dem Reichsverweser ausgegangenen Ernennungen widerrufen werden sollten.

Unter Krongütern sind die in dem Gesetze vom 1. Juli 1834, die Festsetzung einer permanenten Civilliste betreffend, für den Dienst des kgl. Hofes bestimmten kgl. Schlösser und Gutscomplexe mit der Massgabe zu verstehen, dass bezüglich der Veräusserung und Veränderung einzelner Bestandtheile derselben die Bestimmungen in Tit. III § 6 der Verf.-Urk. Anwendung finden.

Das Verbot der Einführung neuer Aemter bezieht sich nicht auf Aemter, welche im Vollzuge von Gesetzen oder nach vorgängiger Einvernahme des Landtags zu errichten sind". —

Was vor allem die auf die Aemterbesetzung bezüglichen Vorschriften anlangt, so enthält das neue Gesetz wesentliche Aenderungen gegenüber den Bestimmungen der Verfassungsurkunde.

Fasst man den Wortlaut der betreffenden Verfassungsgesetzesstelle ins Auge, so ergibt sich, dass nach der Verfassungsurkunde die vom Regenten ausgehenden Neuanstellungen und Beförderungen nur die in §§ 2 und 3 der IX. Verfassungsbeilage vorgesehenen Wirkungen haben sollen, d. h. der Regent kann bereits definitiv angestellte Beamte bei Beförderungen nur zu Verwesern der neuen Stellen ernennen, Neuanstellungen und Beförderungen provisorisch Angestellter haben nur provisorischen Character, d. h. sie gewähren nicht die Vortheile der Dienstespragmatik, sofern dieselben gegen willkürliche Entlassung oder Widerruf einer Beförderung eine Sicherheit darbieten[18].

Diese rein wörtliche Auslegung ist zwar mit vielen Unzukömmlichkeiten und grossen Härten verbunden, allein trotzdem geht es nicht an, dieselbe durch eine mehr als gewagte Argumentation wegzudeuten. Der bayerische Verfassungsgesetzgeber wollte thatsächlich das bestimmen, was der Wortlaut besagt. Es ergibt sich dies aus dem Protokoll der Ministerialconferenz vom 7. März 1818, woselbst mit Bezug auf den § 24 (nunmehr § 18) des Tit. II der Verf.-Urk. bemerkt ist[19]:

„Bei diesem Paragraphen wurde die Frage in Berathung gestellt, ob es vorzuziehen, dass die erledigt werdenden Stellen nur provisorisch und nicht definitiv besetzt würden, da der Fall sich ereignen könnte, dass während einer langen Dauer der Reichsverwesung der rechtlichste und geprüfteste Diener nach Jahren von dem neuen Monarchen entlassen würde. — Sollte ein solcher Diener nicht wenigstens auf die Vortheile der Dienstpragmatik Anspruch machen können? . . . . In Beantwortung dieser Fragen wurde auseinander gesetzt, wie gefährlich es sei,

[18] Seydel, Staatsrecht I, S. 483 ff.

[19] eod. S. 484 f.

einem Reichsverweser die definitive Besetzung der erledigt werdenden Aemter einzuräumen, da er dadurch bei einer langen Reichsverwesung ein Heer von Günstlingen und Fremden in die ersten Staatsämter bringen und dem neuen Monarchen und dem Staate die grössten Nachtheile zufügen könnte.

Den angestellt werdenden provisorischen Dienern die Vortheile der Dienstpragmatik zuzusichern, hierzu sei kein rechtlicher Grund vorhanden, indem einberufene Fremde sich selbst verbescheiden könnten, dass ihr Amt ihnen nur provisorisch übertragen sei, und derjenige Bayer, der vorher schon im Staatsdienste gewesen, wenn er während der Reichsverwesung befördert und von dem neuen Monarchen nicht bestätigt würde, seine Ansprüche auf seine früheren Dienstverhältnisse behielte". —

Hiernach kann ein Zweifel über die Tragweite der betreffenden Gesetzesbestimmung nicht bestehen. Die rein wörtliche Auslegung trifft das Richtige. Die hiegegen in der bayerischen Abgeordnetenkammer und in der Kammer der Reichsräthe von den betreffenden Referenten[20] geltend gemachten Einwände sind völlig belanglos.

Was will es bedeuten, wenn gesagt worden ist, die Verfassung könne desswegen nicht das gemeint haben, worauf ihr Wortlaut hindeute, weil bei einer länger andauernden Regentschaft alle besseren Staatsdienstadspiranten sich vom Verwaltungsdienste weg dem Justizdienste zuwenden würden[21], weil eine derartige Auslegung zu dem absurdum führen würde, dass der Regent viel ausgedehntere Befugnisse bezüglich der Aemterbesetzung besässe als der König[22], weil eine solche Auslegung in einem schreienden Gegensatz zu dem Grundprincip der IX. Verfassungsbeilage und der Dienstespragmatik stehen würde, welches dahin gehe, „den

---

[20] Oberlandesgerichtsrath Walter in der Kammer der Abgeordneten und Reichsrath Dr. v. Neumayr in der Kammer der Reichsräthe.

[21] Referent Walter.

[22] Referent Walter u. Dr. v. Neumayr.

Verhältnissen der Staatsdiener diejenige Stabilität und Rechtssicherheit zu gewähren, welche zur Aufrechthaltung der Würde des Amtes und des Ansehens des Beamten unbedingt nothwendig seien“[23], endlich weil die Verfassungsurkunde in einen grellen Widerspruch mit dem Heimathsgesetze treten würde?[24].

Mit derartigen Erwägungen wird gar nichts bewiesen. Dieselben sind nur dazu geeignet, die Unzweckmässigkeit und Ungereimtheit solcher Beschränkungen und das Bedürfniss nach einer Aenderung des bestehenden Rechtszustandes so recht klar vor Augen zu stellen; allein desswegen das Gesetz anders deuten zu wollen als der Wortlaut besagt, das geht Angesichts des oben erwähnten Protokollberichtes nicht an.

Was speciell noch den Einwand bezüglich der Heimathsrechtsverhältnisse anlangt, so ist es unrichtig, dass überhaupt ein Widerspruch zwischen der Verfassungsurkunde und dem Heimathsgesetze vorliege. Es handelt sich höchstenfalls um eine Lücke im letztern Gesetze, welche jederzeit, ohne dass es einer Verfassungsänderung bedarf, durch ein einfaches Gesetz ausgefüllt werden kann. Man hat es bei Erlass des Heimathsgesetzes eben übersehen, die Heimathsverhältnisse der Staatsdiener, welche während der Regentschaft angestellt oder befördert werden, zu regeln, man hat an diese Verhältnisse gar nicht gedacht. Uebrigens selbst wenn ein Widerspruch zwischen beiden Gesetzen gegeben wäre, so ginge es doch nicht an, das Heimathsgesetz als das spätere Gesetz für die Interpretation der Verfassungsurkunde als des früheren Gesetzes mit heranzuziehen.

Wie lassen sich nun die Bestimmungen des neuen Gesetzes mit jenen der Verfassungsurkunde vereinbaren?

Das Gesetz vom Jahre 1887 führt den Begriff eines lediglich dem Reichsverweser gegenüber wirksamen Dienstesdefinitivums ein und verleiht denjenigen Beamten, welche ein derartiges Definitivum

[23] Referent Dr. v. Neumayr.

[24] Referent Walter.

erlangt haben, Pensions- und Heimathsrechte und zwar sollen erstere nicht bloss dem Regenten, sondern auch dem Könige gegenüber bestehen.

In der Einführung dieses Dienstesdefinitivums, in der Gewährung von Pensionsrechten nun — nicht dagegen in der Verleihung des Heimathsrechts — liegt eine Aenderung der Verfasssung.

Der Begriff eines nur dem Reichsverweser gegenüber wirksamen Dienstesdefinitivums ist dem bayerischen Staatsrechte bis zum Jahre 1887 völlig fremd gewesen. Dieses kannte bis dahin nur zweierlei Dienstverhältnisse: ein provisorisches und ein definitives, aber kein drittes. Dieser Begriff ist erst durch das Gesetz vom Jahre 1887 geschaffen worden. Pözl ist zwar anderer Ansicht und der bayerische Landtag hat sich auch offenbar bei Schaffung des Gesetzes durch dessen Meinung bestimmen lassen, allein dieselbe ist nicht richtig. Sie lässt sich insbesondere auch nicht durch den Hinweis auf den Umstand rechtfertigen, dass die bayerische Verfassungsurkunde in § 2 und 3 der IX. Beilage zwischen der provisorischen Besetzung eines Amtes und zwischen der provisorischen Anstellung eines Beamten unterscheide und dass sich die Beschränkung des § 18 l. c. nur auf die provisorische Besetzung eines Amtes beziehe, nicht dagegen auf die Anstellung von Beamten; denn aus dem mehrgenannten Protokolle ergibt sich das Gegentheil.

Das neue Gesetz enthält auch einen Eingriff in das Recht des Königs, alle durch den Regenten erfolgten Ernennungen zu widerrufen und die Aemter neu zu besetzen, trotzdem der Abgeordnete Walter dies läugnen will. Es ist zwar dem König ausdrücklich das Widerrufsrecht gewahrt, allein dasselbe ist doch wesentlich dadurch beschränkt und erschwert, dass den vom Regenten ernannten Beamten ein Pensionsanspruch eingeräumt worden ist, der ihnen nach dem früheren Rechte nicht zukam. Es muss nun der König in jedem einzelnen Fall bei Ausübung seines

Widerrufsrechts prüfen, ob nicht die Pensionskasse zu sehr überlastet werde. Der Abgeordnete WALTER hat zwar gemeint, dass diesem Einwande keine Bedeutung zukomme mit Rücksicht auf das Ministerverantwortlichkeitsgesetz, nach welchem jede Verfügung des Monarchen und des Regenten ohne Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers rechtsunwirksam sei. Der Minister sei sowohl dem künftigen Könige als auch der Landesvertretung verantwortlich, er werde daher bei Vorschlägen zu Ernennungen von Beamten gegenüber dem Regenten sehr vorsichtig sein, mithin entfalle jede Besorgniss, dass eine Günstlingswirthschaft einreissen könne.

Hiegegen ist daran zu erinnern, dass die Bezugnahme auf das Ministerverantwortlichkeitsgesetz gänzlich belanglos ist, da dieses Gesetz zur Zeit der Emanation der Verfassung noch gar nicht existirt hat, sonach bei der Interpretation der Verfassungsurkunde gar nicht in Betracht kommen kann. Es ist zwar richtig, dass die Gefahr des Einreissens einer Günstlingswirthschaft durch das Ministerverantwortlichkeitsgesetz so gut wie beseitigt erscheint, allein damit, dass der Grund, der zum Erlass eines Gesetzes geführt hat, weggefallen ist, entfällt nicht auch das Gesetz selbst.

Mithin dürfte als erwiesen anzunehmen sein, dass die auf die Aemterbesetzung bezüglichen Bestimmungen des Gesetzes vom 26. Oct. 1887 eine förmliche Aenderung des bisherigen Rechtszustandes bedeuten, dass sonach wenigstens in dieser Beziehung eine Aenderung der Verfassung vorgenommen worden ist.

Derselbe Nachweis liesse sich auch noch bezüglich der übrigen die Veräusserung von Krongütern und die Errichtung von Aemtern betreffenden Anordnungen des neuen Gesetzes erbringen. Auch diese Vorschriften [25] enthalten eine bedeutende Veränderung der bisherigen Rechtslage. Es würde indess zu weit führen, wenn

[25] SEYDEL, Staatsrecht I, S. 482 f., S. 488 ff.

ich an dieser Stelle genauer hierauf eingehen wollte. Es genügt für die Zwecke dieser Abhandlung, wenn dargethan ist, dass das Gesetz vom Jahre 1887 wenigstens in einer Beziehung etwas völlig Neues bestimmt und dieser Beweis ist m. E. vollständig geliefert worden.

Nach alledem steht fest, dass der bayerische Gesetzgeber im Jahre 1887 die Verfassung thatsächlich geändert hat, wenn er sich dessen damals auch nicht recht bewusst geworden ist und wenn er sich dessen auch heute noch nicht bewusst werden will.

Indess diese Aenderung der Verfassung ist nicht die einzige seit dem Bestehen der Regentschaft. Es wurden auch späterhin nochmals in den Jahren 1888, 1890 und 1892 Verfassungsänderungen vorgenommen[26]. Dieselben finden sich in den §§ 13 der bayerischen Landtagsabschiede vom 27. März 1888[27], vom 5. Mai 1890[28] und vom 26. Mai 1892[29].

In diesen drei Landtagsabschieden ist bezüglich der Wohnungsgeldzuschüsse im Abs. 1 der §§ 13 folgendes bestimmt worden:

„Die in den Etats der sämmtlichen Staatsministerien für die in pragmatischer Eigenschaft angestellten Staatsdiener vorgesehenen Wohnungsgeldzuschüsse bilden keine Gehaltsbestandtheile der Beamten im Sinne der §§ 5, 8 und 23 des Edictes über die Verhältnisse der Staatsdiener und haben deshalb bei Bemessung der Pensionen für die Staatsdiener und ihre Relicten nicht in Betracht zu kommen.“

Dass hierin eine Verfassungsänderung gelegen ist, unterliegt keinem Zweifel. Es ist dies auch vom Gesetzgeber selber an-

---

[26] Seydel, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, 2. Aufl., S. 37.

[27] cf. B. G. Bd. XXV, S. 102f. (= Bayerns Gesetze u. Gesetzbücher sogen. Bambergensis).

[28] B. G. Bd. XXVII, S. 282f.

[29] B. G. Bd. XXIX, S 472f.

erkannt worden, indem, wie sich aus den Einleitungen der betreffenden Landtagsabschiede ersehen lässt, die für Verfassungsänderungen in § 7 Tit. X der Verf.-Urk. vorgeschriebene Form eingehalten worden ist.

Die Wohnungsgeldzuschüsse bilden nach der IX. Verfassungsbeilage einen Gehaltsbestandtheil; denn in den Gehalt im Sinne des Staatsdieneredictes sind auch die Nebenbezüge und zwar die sog. Besoldungsnebenbezüge miteinzurechnen, wie aus den Eingangsworten des § 7 der IX. Beilage: „Besteht der Gehalt bloss in einem Hauptgeldbezuge, ohne irgend einen Nebenbezug etc.“ klar und deutlich hervorgeht. Unter diese sog. Besoldungsnebenbezüge fallen nun aber auch die Wohnungsgeldzuschüsse [30].

Die Frage nach der Zulässigkeit von Verfassungsänderungen wurde im vergangenen Jahre im bayerischen Landtage besonders eingehend behandelt [31]. Anlass dazu bot der Antrag der Abgeordneten Grillenberger und Genossen, die Vorlage eines neuen Landtagswahlgesetzes betreffend, der die Kammer der Abgeordneten in den beiden Sitzungen vom 10. und 12. Oct. 1893 beschäftigte. Gelegentlich der Berathung dieses Antrages wurde die Frage aufgeworfen, ob es denn überhaupt zulässig sei, während der Dauer einer Regentschaft die Verfassung zu ändern; denn mit der Verneinung dieser Frage war das Schicksal des Antrags von vornherein entschieden, da das Wahlgesetz ein Verfassungsgesetz ist. An der hierüber entstandenen Debatte betheiligten sich die Abgeordneten Grillenberger, Geiger, Dr. Freiherr v. Stauffenberg, Dr. Ratzinger, Wagner, Dr. Orterer, Fischer [32], Dr. Schädler und Frickinger, sowie Seine Excellenz der Staats-

[30] cf. hieher Seydel, Staatsrecht III, S. 421 Anm. 1 u. 3, S. 424 Anm. 1 S. 425 Anm. 1.

[31] cf. Verhandlungen der bayerischen Kammer der Abgeordneten, stenographische Berichte, Bd. I S. 93ff.

[32] Bürgermeister in Augsburg.

minister Freiherr v. Feilitsch. Von den Abgeordneten entschieden sich Geiger und Orterer gegen, alle übrigen für die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen und zwar stützten sich die beiden ersteren hauptsächlich auf die Autorität Seydel's und auf die von diesem angeführten Gründe.

Der Abgeordnete Geiger berief sich hiebei hauptsächlich auf die aus Tit. II § 18 der Verf.-Urk. hergeleitete Schlussfolgerung a minore ad maius, sowie darauf, dass der Regent, wenn er die Verfassung ändern dürfte, den § 18, der ihm Schranken auferlegt, beseitigen könnte. Um seine Argumentation a minore ad maius recht deutlich zum Verständniss zu bringen, bediente er sich des folgenden Beispieles:

„Denken Sie, meine Herren, der Eigenthümer eines Hauses geht auf Reisen, er bleibt längere Zeit weg, bestellt einen Verwalter seines Hauses, übergiebt ihm die Verwaltung des Hauses und ertheilt ihm eine schriftliche Instruction. In dieser Instruction verbietet er dem Verwalter des Hauses, dass während seiner Abwesenheit die Façade des Hauses geändert wird, dass irgend ein Fenster ausgebrochen wird u. s. w. Dass der Verwalter einen Umbau des Hauses nicht vornehmen dürfe, davon steht in der Instruction gar nichts. Wer ist nun unter Ihnen, der der Meinung wäre, dass, weil von diesem Punkt nichts in der Instruction steht, der Verwalter den Umbau des Hauses vornehmen dürfe, und gerade deshalb würde ja das Verbot, die Façade zu ändern, einen Stein herauszunehmen und eine neue Fensteröffnung zu machen, geradezu gegenstandslos sein; denn wer berechtigt ist, den Umbau des Hauses vorzunehmen, ist sohin in der Lage, die Façade zu ändern u. s. w. Das ist m. E. klar."

Wenn richtig ist, dass jeder Vergleich hinkt, so gilt dies vor allem von diesem Vergleiche. Es hat überhaupt etwas Missliches an sich, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verhältnisse mit einander zu verquicken.

Der Verwalter eines Hauses hat nur soviel Befugnisse, als ihm vom Hauseigenthümer eingeräumt sind, der Inhalt und der Umfang dieser Befugnisse bestimmt sich nach dem zwischen den beiden bestehenden Vertragsverhältnisse und spricht hiebei die Vermuthung stets g e g e n den Verwalter. Anders ist es beim Regenten. Dieser ist kraft Gesetzes berufen zur Ausübung der dem König zustehenden Gewalt und zwar ihrem vollen Umfange nach und so spricht die Vermuthung dafür, dass der Regent alle die Befugnisse hat, die ihm nicht ausdrücklich entzogen worden sind. —

Diesen Ausführungen des Abgeordneten Geiger, mit denen sich im Resultate die ganze Centrumspartei[33] einverstanden erklärte, trat der Abgeordnete Dr. Freiherr v. Stauffenberg entgegen. Dieser suchte hauptsächlich die Bedeutung des Staatsrathsprotocolles vom 23. Mai 1818, auf das Seydel seine ganze Theorie aufbaut, in Schatten zu stellen, indem er unter Bezugnahme auf die von Seiner Excellenz dem Finanzminister Dr. Freiherrn v. Riedel in der Sitzung des Ausschusses der Kammer der Abgeordneten vom 28. Sept. 1887 gemachten Darlegungen des näheren ausführte, dass die in dem bekannten Staatsrathsprotocolle enthaltenen Aeusserungen nicht bei Gelegenheit der Berathung der Verfassung, sondern erst, nachdem die letztere bereits genehmigt war, erfolgt seien.

Diese Darlegungen riefen den berechtigten Widerspruch des Abgeordneten Dr. Orterer hervor, der die Irrthümlichkeit der Stauffenberg'schen Ansicht in ausführlicher Begründung nachwies.

Wenn nun auch die Abgeordneten Geiger und Orterer sich gegen die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen ausgesprochen haben, so haben sie doch am Schlusse ihrer Darlegungen nicht umhin können, zuzugestehen, dass es doch Fälle geben könne, in welchen auch unter einer Regentschaft die Verfassung geändert

[33] Mit Ausnahme des Abgeordneten Dr. Schädler.

werden dürfe. Der Abgeordnete Geiger bemerkte in dieser Hinsicht: „Nun kann ich mir ja allerdings einen Fall denken, in welchem der Jurist dem Politiker auszuweichen hat. Es ist das nämlich der Fall, wenn das Wohl des Landes im engsten Sinne, wenn die Existenz, der Fortbestand unseres Staates von der Aenderung der Verfassung abhängen würde. In diesem Falle würde auch der Jurist mit dem Politiker gehen, denn er würde sagen, das war jedenfalls nicht die Absicht des Gesetzgebers, des Gebers der Verfassung, dass wegen des Verbotes der Aenderung der Verfassung der Staat selbst in Gefahr gerathen solle."

Dr. Orterer verlieh demselben Gedanken Ausdruck in folgenden Worten:

„Wir wissen sehr gut, dass in diesem Fall, wenn die salus publica, ich will damit sagen, der Bestand unseres geliebten Vaterlandes irgendwie in ernste Gefährdung käme, dass ... dann ... der Jurist dem Politiker auszuweichen habe."

Wann nun aber eine Gefährdung der salus publica vorliegt, das entscheiden die gesetzgebenden Factoren und somit lässt sich sagen, dass auch nach der Ansicht der Abgeordneten Geiger und Orterer die Verfassung jeder Zeit geändert werden kann, wenn und sobald der Gesetzgeber dies will.

Gelegentlich dieser zweitägigen Debatten über die Verfassungsänderungsfrage wurde Seitens mehrerer Redner die Regierung aufgefordert, aus ihrer bisherigen Reserve herauszutreten und zur Frage eine bestimmte Stellung zu nehmen.

Die kgl. bayerische Staatsregierung hatte es bisher vermieden, sich über dieselbe klar und deutlich auszusprechen, nur gelegentliche Aeusserungen einzelner Minister lagen bis jetzt vor. So äusserte sich der Finanzminister Freiherr v. Riedel anlässlich der Behandlung der Placetfrage in der Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 6. Nov. 1889[34]:

[34] Verhandlungen der bayerischen Kammer der Abgeordneten, Jahrg. 1889/90, stenographische Berichte, Bd. IV, S. 151 ff.

„Wenn auch dermalen Abänderungen der Verfassung nicht unbedingt ausgeschlossen sind, wird man doch Anstand nehmen müssen, Rechte, welche dem König unmittelbar in der Verfassung vorbehalten sind, während der Reichsverwesung aufzuheben oder zu ändern.“

Bei dem gleichen Anlass sprach sich der Cultusminister Freiherr v. Lutz über die Verfassungsänderungsfrage in folgender Weise aus:

„Dass aber der Weg (nämlich einer Verfassungsänderung) nicht betretbar ist, brauche ich Ihnen nicht des Näheren auszuführen, die Gründe sind Ihnen selbst bekannt.“

In der Sitzung vom 12. Oct. 1893 nun gab der Staatsminister Freiherr v. Feilitsch auf die diesbezüglichen Anfragen verschiedener Abgeordneter folgende Erklärung ab:

„In der Verfassung ist eine Bestimmung mit präcisen Worten nicht enthalten. Bei dieser Lücke können jedenfalls beide Meinungen geltend gemacht und begründet werden. Wenn man sich hiebei auf Protokolle, Erklärungen etc. bezieht, so sind diese Producte jedenfalls nicht so massgebend, dass daraus eine ganz bestimmte Entscheidung dieser hochwichtigen Frage deducirt werden kann, es sind lediglich Interpretationsbehelfe. Die Staatsregierung hat keinen Anlass, in diese Frage einzutreten. Heute könnte ich mich bei einer so hochwichtigen Frage direct weder in diesem noch in jenem Sinne aussprechen. Das kann ich bemerken, dass die Anschauung viel für sich hat, dass es gegen den Geist der Verfassung ist, eine Verfassungsänderung während der Regentschaft als zulässig zu erklären. Ich möchte dem anderseits beifügen, dass, wenn ein Gesetz von den drei in Bayern massgebenden Factoren auch während der Regentschaft erlassen wird und zwar ein Gesetz, durch welches die Verfassung geändert wird, dass dieses unbedingt vollständige Giltigkeit hat, und dass dessen rechtmässige Erlassung nicht angezweifelt werden kann, indem die drei Gesetz-

gebungsfactoren jedenfalls dazu berufen sind, Gesetze zu erlassen, welche auch theilweise eine Verfassungsänderung erheischen; und die kgl. Staatsregierung steht ferner auf dem Standpunkt, dass wenn eine zwingende Nothwendigkeit, ein Nothstand oder die salus publica in Frage steht, sie sich nicht auf den Buchstaben des Gesetzes bezw. auf den nichtvorhandenen (!) Buchstaben des Gesetzes stützen wird."

Sollte der bayerische Landtag je wieder einmal in die Lage kommen, während der gegenwärtigen Regentschaftsperiode eine Aenderung der Verfassung vornehmen zu müssen, so wird er sich kaum der Thatsache verschliessen können, dass bereits zu wiederholten Malen in den Jahren 1887, 1888, 1890 und 1892 die Verfassung geändert wurde und dass, was der Gesetzgeber damals thun konnte, auch für die Zukunft möglich sein muss.

3. Capitel.

Rechtslage, wenn eine Verfassung über die Frage der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Dauer einer Regentschaft schweigt.

Fast alle zum deutschen Reiche gehörigen Staaten übergehen — von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen[35] — die Frage nach der Zulässigkeit von Verfassungsänderungen unter einer Regentschaft mit Stillschweigen. Es fragt sich nun, was ist in einem solchen Falle Rechtens, wie ist dieses Schweigen des Gesetzgebers zu deuten? Hat er das Verfassungsänderungsverbot für selbstverständlich und eine ausdrückliche Normirung desselben für überflüssig gehalten oder ist dieses Stillschweigen dahin auszulegen, dass der Regent befugt sein soll, die Verfassung zu ändern?

Um diese Frage beantworten zu können, dazu ist vor allem

---

[35] Hieher gehören Württemberg, Sachsen, Oldenburg und Schwarzburg-Sondershausen; cf. auch unten 7. Capitel.

erforderlich, sich über Begriff und Wesen der Regentschaft[36] Klarheit zu verschaffen.

Die Regentschaft ist ein Institut der Erbmonarchie. Zu den Zeiten des Wahlkönigthums war für eine Regentschaft kein Raum gegeben. Es wurde selbstverständlich bei Erledigung des Thrones nur ein zur Führung der Regierung fähiger Herrscher gewählt; wurde dieser alsdann später nach der Thronbesteigung unfähig zur Herrschaft, so wurde an seiner Stelle ein anderer tauglicher Herrscher gewählt. Bei diesem Modus konnte sich selbstredend gar nie das Bedürfniss nach einer Stellvertretung geltend machen. Es war stets ein tauglicher Herrscher auf dem Thron.

Dies gestaltete sich im Laufe der Zeiten anders.

Die Wahl beschränkte sich späterhin auf einen kleineren auserwählten Personenkreis, sie beschränkte sich schliesslich auf die Angehörigen einer bestimmten Familie und endlich wurde die Krone innerhalb dieser Familie erblich.

Jetzt konnte sich der Fall ereignen, dass ein regierungsunfähiger Herrscher den Thron einnahm und zwar war hierbei ein doppelter Fall denkbar: Entweder der Herrscher war bei der Thronbesteigung noch fähig zur Regierung, wurde aber später unfähig oder aber er war bereits beim Anfall der Krone nicht fähig, die Herrschaft selber auszuüben.

Zuerst wurde im erstgenannten Falle das Princip, dass nur ein regierungsfähiger Monarch den Thron innehaben dürfe, durchbrochen, d. h. der ursprünglich fähig gewesene, hernach aber regierungsunfähig gewordene Herrscher wurde trotz seiner Unfähigkeit auf dem Throne belassen. Dann liess man auch die Möglichkeit zu, dass ein zur Ausübung der Herrschaft unfähiger Herrscher auf den Thron berufen wurde, insbesondere war dies der Fall, wenn Minderjährigkeit der Grund der Regierungsunfähigkeit war. Da nun der Staat keinen Augenblick ohne einen Herrscher

[36] cf. hieher Bornhak a. a. O. S. 195ff., Hanke a. a. O. S. 1ff., v. Kirchenheim a. a. O. S. 50ff.

sein kann, da die Staatsgewalt zu jeder Zeit sich muss bethätigen können, so musste ein Ersatz gesucht werden für den regierungsunfähigen Herrscher und dieser Ersatz wurde gefunden in dem Institute der Regentschaft. So verdankt also das Institut der Regentschaft im Grunde genommen seine Entstehung den der Erbmonarchie anhaftenden Gebrechen, welche sich daraus ergeben, dass es sterbliche, allen Fährlichkeiten des menschlichen Lebens ausgesetzte Wesen sind, die den Thron inne haben. Die Regentschaft ist, um mit v. KIRCHENHEIM[37] zu reden, das Mittel der Ausgleichung zwischen dem staatsrechtlichen Grundgedanken ununterbrochener Continuität der Erbmonarchie mit den factischen Verhältnissen, das zur rechtlichen Potenz erhobene Compromiss zwischen der unentbehrlichen Idee der ewig ununterbrochenen Dauer der Erbmonarchie und der thatsächlich nicht wegzuläugnenden und darum am besten rechtlich anerkannten Möglichkeit einer zeitigen Unfähigkeit des Inhabers der staatsgewaltlichen Rechte.

Der Herrscher übt seinen Herrscherberuf nicht um seinetwillen, sondern des Staates wegen aus. Das Wohl des Staates ist in erster Linie massgebend. Ebenso ist es beim Regenten. Auch dieser ist zur Ausübung der Regierung berufen im Interesse des Staates, nicht aber des Herrschers wegen. Ist dem aber so, ist das Staatswohl das oberste Princip, dann muss in dem Regenten die Fülle der Staatsgewalt ebenso vereinigt sein wie in der Person des Herrschers, den er vertritt. Der Regent übt die dem Herrscher zustehenden Regierungsrechte an dessen Statt ihrem vollen Umfange nach aus. Der Unterschied, der zwischen dem Regenten und dem Herrscher besteht, beruht lediglich darin, dass der Regent nur zur Ausübung der Herrschergewalt berufen ist, dass er aber nicht Herrscher ist, während der regierungsunfähige Monarch nach wie vor der Inhaber der Regierungsgewalt bleibt, und ferner darin,

[37] a. a. O. S. 53 u. S. 55.

dass der Regent bei Ausübung des Herrscherberufes zeitlich beschränkt ist, d. h. dass seine Machtbefugniss endigt, sobald wieder ein zur selbständigen Führung der Regierungsgeschäfte fähiger Herrscher vorhanden ist. „Die Regentschaft ist die zeitige Ausübung des **vollen** königlichen Rechtes für den verhinderten Träger desselben[38].“

Der Regent nimmt in unserem Staatswesen eine ganz eigenartige Stellung ein. Er ist nicht Unterthan[39]; denn während des Bestehens einer Regentschaft ist der höchste Wille im Staat der des Regenten. Dieser allein ist massgebend, der Wille des Herrschers wird neben dem des Regenten gar nicht respektirt. Ist nun der Regent keinem höheren Willen untergeordnet, so kann er nicht Unterthan sein; denn die Unterthaneneigenschaft setzt ein Subjectionsverhältniss unter einen höheren Willen voraus.

Der Regent ist auch nicht, wie H. Schulze meint, interimistisches Staatsoberhaupt; denn Staatsoberhaupt ist und bleibt der Monarch, auch wenn er regierungsunfähig ist.

Man kann auch die Regentschaft nicht mit v. Gerber als eine unvollkommene Art der Thronfolge bezeichnen; denn der Thron ist ja gar nicht erledigt.

Der Regent ist nicht Unterthan, er ist nicht Herrscher, er ist ein Drittes.

Ist sonach der Regent berufen, an Stelle des Herrschers die Regierung zu führen und übt er die Regierungsgewalt in dem nämlichen Umfange aus, wie der Monarch, so steht ihm auch das Recht der Theilnahme an der Gesetzgebung und damit auch das Recht, die Ver-

---

[38] Kirchenheim a. a. O. S. 92.

[39] cf. hierüber Hans Stölzle, Die rechtliche Verantwortlichkeit des Regenten und Regierungsstellvertreters nach deutschem Staatsrecht, Würzburg 1894, Gnad u. Cie, S. 10ff. und die dortselbst Citirten.

fassung zu ändern, zu, ja es kann ihm dieses Recht nicht einmal durch eine diesbezügliche Gesetzesbestimmung entzogen werden, wie im nächstfolgenden Kapitel darzuthun sein wird.

Dieser Standpunkt, dass der Regent principiell zur Ausübung der vollen Staatsgewalt berufen ist, ist auch stets in Theorie und Gesetzgebung anerkannt worden.

Schon Hugo Grotius[40] und Gribner[41] vertreten denselben. Ersterer äussert sich hierüber folgendermassen:

„Aliud est de re quaerere, aliud de modo habendi . . . . Neque iis assentio, qui dictatori negant fuisse summum imperium, quia perpetuum non erat. Nam rerum moralium natura ex operationibus cognoscitur, quae facultates eosdem effectus habent, eodem nomine nuncupandae sunt . . . Atque idem dictum volo de his, qui, antequam reges ad suam tutelam provenerint aut dum furore aut captivitate impediuntur, curatores regni constituuntur.“

Derselben Ansicht ist auch Zöpfl[42], der sich gerade mit Rücksicht auf die Befugniss des Regenten zur Vornahme von Verfassungsänderungen in folgender Weise ausspricht:

„Wenn aber der Thron aus etwas anderem als aus fünf Buchstaben, wenn er aus etwas anderem als aus Schnitzwerk und Polstern besteht, — wenn er der Inbegriff der erhabensten Rechte sowie der heiligsten Verbindlichkeiten, wenn er der Centralpunkt des ganzen Staatslebens ist — dann muss jeder gleichviel ob lebenslänglicher — ob temporärer Inhaber desselben befugt sein, zu jeder Zeit, so oft die Rechte des Thrones und der Unterthanen (als der beiden einzigen Factoren des Staates) in irgend einer Beziehung ungewiss und schwankend erscheinen — so oft die veränderten Verhältnisse eine Umbildung und Umänderung der Ausübungsart der gegenseitigen

[40] Grotius, De iure belli ac pacis 1625, I cap. 3, S. 76—77.
[41] Gribner, Opuscula selecta iuris publici, Tom. II, sect. I, p. 4.
[42] Zöpfl, Die Regierungsvormundschaft, S. 82f.

Rechte erheischen — eine Feststellung oder Umänderung derselben auf dem durch die früheren Grundgesetze zu solchen Feststellungen und Umänderungen vorgeschriebenen Wege mit voller Rechtswirkung vorzunehmen.“

Denselben Standpunkt vertreten auch alle neueren Schriftsteller wie z. B. Bornhak[43], Hanke[44], v. Kirchenheim[45], v. Mohl[46], Peters[47], v. Pözl[48], Schulze[49], v. Seydel[50], Zachariae[51] u. a.

Was die Gesetzgebung anlangt, so erkennt schon die goldene Bulle denselben Grundsatz an. In Cap. VII § 4 heisst es:

„et statuimus perpetuo et haberi quamdum exegerit ius, vocem et potestatem et omnia ab ipsis dependentia tutor ipse sibi totaliter cum officio teneatur protinus assignare.“

Auch sämmtliche neueren Gesetzgebungswerke äussern sich im gleichen Sinne.

Am reinsten findet sich dieses Princip vertreten in den Verfassungen des Königreichs Preussen und des Fürstenthums Waldeck.

Nach Art. 58 der Verf.-Urk. für den preussischen Staat vom 31. Jan. 1850 übt der Regent die dem König zustehende Gewalt in dessen Namen aus. Der § 24 der Verf.-Urk. des Fürstenthums Waldeck vom 17. Aug. 1852 bestimmt:

---

[43] a. a. O. S. 196.

[44] a. a. O. S. 43 f.

[45] a. a. O. S. 92 f.

[46] v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, Tübingen 1860, S. 163 ff.; das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl. 1840, Bd. I, S. 299 ff.

[47] a. a. O. S. 51.

[48] Lehrbuch d. bayer. Verfassungsrechts, S. 385 f.

[49] a. a. O. S. 212 ff.

[50] s. oben 1. Kapitel.

[51] a. a. O. S. 416 ff.

„Der Regent übt im Namen des Fürsten die volle Staatsgewalt, wie sie diesem selbst verfassungsmässig zusteht“.

Auch die übrigen zum deutschen Reiche gehörigen Staaten anerkennen obigen Grundsatz, jedoch lassen sie denselben nicht uneingeschränkt gelten, sondern statuiren bestimmte Schranken für den Regenten und sanctioniren gerade dadurch das Princip; denn wenn es nothwendig ist, eine besondere Bestimmung zu treffen, um dem Regenten eine Befugniss zu entziehen, so folgt daraus, dass dem Regenten principiell dieselbe Machtfülle zukommt wie dem Herrscher. Zu diesen Staaten zählt auch das Königreich Bayern, wie sich aus § 17 Tit. II der Verf.-Urk. ergibt, woselbst sich die ausdrückliche Bestimmung findet:

„Der Regent übt während seiner Reichsverwesung alle Regierungsrechte aus, welche durch die Verfassung nicht besonders ausgenommen sind.“

Ebenso bestimmt die Verfassungs-Urkunde des Königreichs Württemberg vom 25. Sept. 1819 in § 19: „Der Reichsverweser übt die Staatsgewalt in dem Umfange, wie sie dem Könige zusteht, im Namen des Königs verfassungsmässig aus“. Aehnliche Bestimmungen finden sich auch in den Verfassungen der übrigen Staaten.

Nach dem Ausgeführten hat sonach der Satz zu gelten, dass, wenn auch eine Verfassung über das Recht des Regenten zur Vornahme einer Verfassungsänderung schweigt, der Regent dennoch für befugt zu erachten ist, die Verfassung auf verfassungsmässigem Wege zu ändern.

Wie ist es nun aber, wenn eine Verfassung die Aenderung der Verfassung während einer Regentschaft verbietet? Die Antwort gibt das folgende Kapitel.

4. Kapitel.

Rechtliche Wirksamkeit eines Verfassungsänderungsverbots.

Es kann sein, dass eine Verfassung die Vornahme einer Verfassungsänderung für die Dauer einer Regentschaft verbietet.

Dies ist z. B. wenigstens theilweise der Fall nach dem Landesgesetz des Fürstenthums Schwarzburg-Sondershausen, welches jede Verfassungsänderung verbietet, welche eine Schmälerung der Rechte des Fürsten enthält oder die demselben neue Verpflichtungen auferlegt[52]. Ebenso statuirte die Hannover'sche Verfassung von 1840 ein Verfassungsänderungsverbot für den Regenten. Nach dem § 23 dieser Verfassung konnte während einer Regentschaft keine Schmälerung der Rechte des Königs, keine Aenderung in den Grundsystemen und in den verfassungsmässigen Rechten der allgemeinen Ständeversammlung und der Provincialstände vorgenommen werden.

Es entsteht nun die Frage: Welche Wirksamkeit kommt einem derartigen Verbote zu?

Ist der Regent an dasselbe gebunden oder nicht?

In der Literatur scheint die Mehrzahl der Schriftsteller der Ansicht zu huldigen, dass ein derartiges Verbot vollkommen rechtsverbindlich und rechtswirksam sei. Es geht dies aus dem Umstande hervor, dass die Meisten den Grundsatz aufstellen, dass der Regent auf verfassungsmässigem Wege die Verfassung ändern dürfe, sofern das Gesetz nicht eine diesbezügliche Ausnahme mache. Hieher sind zu zählen: Bornhak[53], v. Held[54], v. Kirchenheim[55], Georg Meyer[56], Robert v. Mohl[57], v. Pözl[58], Schulze[59], Zachariae[60] u. A. Alle diese Schriftsteller unterstellen die Frage nach der Rechtsgiltigkeit eines Ver-

[52] v. unten 7. Capitel.

[53] Bornhak a. a. O. S. 196.

[54] Held a. a. O. S. 291 f.

[55] v. Kirchenheim a. a. O. S. 92 f.

[56] Georg Meyer a. a. O. S. 229 Anm. 32.

[57] v. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Bd. I, S. 302; Staatsrecht, Völkerrecht etc., Bd. I, S. 168.

[58] v. Pözl, Lehrbuch d. bayer. Verfassungsrechts, 5. Aufl., München 1877, S. 385 f.

[59] Schulze a. a. O. S. 212 ff.

[60] Zachariae a. a. O. S. 416 f.

fassungsänderungsverbots gar keiner nähern Untersuchung, sie alle gehen von der stillschweigenden Annahme aus, dass ein derartiges Verbot völlig rechtsverbindlich sei.

Erst in jüngster Zeit haben einige Autoren auf den Gesichtspunkt hingewiesen, dass ein Verfassungsänderungsverbot überhaupt keine Geltung habe.

Vertreter dieser Ansicht[61] sind Hanke[62], Kohler[63], Peters[64], v. Seydel[65] und einige andere.

Letztere Anschauung verdient m. E. den Vorzug, sie trifft das Richtige; denn der Gesetzgeber der Gegenwart kann den Gesetzgeber der Zukunft nicht binden. Ich stimme hier vollkommen den Ausführungen Kohler's zu, der sich über diesen Punkt a. a. O. in folgender Weise ausspricht:

„Kein Gesetzgeber kann die gesetzgeberische Kraft der Zukunft unterbinden; denn es gibt kein absolutes Gutes in der Rechtsordnung:

Was für die eine Zeit vortrefflich, ist für die andere Zeit ein unerträgliches Hemmniss. Das Recht ist eine Culturerscheinung, welche vollkommen den Aspect der gegenwärtigen Culturperiode wiedergibt und welche mit Aenderung der Cultur wechseln, mit Untergang der Cultur mituntergehen muss:

Wie alle geistigen Dinge, so ist auch das Recht in stetem Fluss und die organisirende Gewalt des Rechts, die Gesetzgebung, muss die Mittel besitzen, dem jeweiligen Zuge der Rechtsideen zu folgen, wenn sie überhaupt ihre Aufgabe erfüllen will."

Unzulässig ist sowohl eine Bindung des Gesetzgebers für immer als auch eine solche auf Zeit. Unzulässig ist daher auch ein an

[61] cf. hieher auch Eisele, Unverbindlicher Gesetzesinhalt im Archiv f. civil. Praxis, Bd. 69, Jahrg. 1885, Nr. VII, S. 275ff.

[62] Hanke a. a. O. S. 43f.

[63] Kohler a. a. O. S. 1ff.

[64] Peters a. a. O. S. 51.

[65] Seydel, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, S. 36f.

den Regenten gerichtetes Verfassungsänderungsverbot; denn hierin liegt nichts Anderes als eine zeitweise Bindung des Gesetzgebers, d. h. eine Bindung für die Dauer der Regentschaft; denn die Gesetzgebung übt während der Regentschaft an Stelle des verhinderten Monarchen der Regent im Verein mit dem Landtage.

Ein Gesetz, das die Vornahme einer Verfassungsänderung während der Dauer einer Regentschaft verbietet, ist mithin rechtsunwirksam. Dagegen ist es für zulässig zu erachten, wenn einzelne Verfassungen die Abänderung der Verfassung nur erschweren, wenn sie dieselbe z. B. nur unter der Voraussetzung zulassen, dass der Familienrath seine Zustimmung ertheilt u. s. w.

Derartige Bestimmungen sind vollkommen giltig; denn sie verschliessen nicht die Möglichkeit einer Verfassungsänderung.

Hienach wäre nach bayerischem Rechte eine Verfassungsänderung durch den Regenten auch dann möglich, wenn die bayerische Verfassungsurkunde ein diesbezügliches Verbot enthielte; indess kennt dieselbe, wie im nächsten Kapitel gezeigt werden wird, kein derartiges Verbot.

5. Kapitel.

Standpunkt der bayerischen Verfassungsurkunde und des bayerischen Rechtes überhaupt.

Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 enthält keine ausdrückliche Bestimmung über die Frage, ob die Verfassung während der Dauer einer Regentschaft geändert werden könne, sie übergeht dieselbe vielmehr wie die meisten deutschen Verfassungen mit Stillschweigen.

Es fragt sich nun, wie dieses Schweigen des bayerischen Gesetzgebers zu deuten ist? Wollte derselbe eine Verfassungsänderung verbieten oder zulassen?

Ich glaube das letztere.

Die Verfassungsurkunde bestimmt in Tit. II § 17 wörtlich:

„Der Regent übt während seiner Reichsverwesung alle

Regierungsrechte aus, welche durch die Verfassung nicht besonders ausgenommen sind".

Daraus erhellt deutlich, dass auch das bayerische Recht von dem Grundsatze ausgeht, dass der Regent principiell die nämlichen Befugnisse bei Ausübung der Regierung in sich vereinigt wie der Herrscher. Nur lässt dasselbe im Gegensatze zu anderen Rechten, z. B. zum preussischen Rechte, Ausnahmen von diesem Principe zu. Diese Ausnahmen sind im unmittelbaren Anschluss an § 17 l. c. in § 18 l. c. aufgezählt und zwar ist diese Aufzählung eine erschöpfende.

Nun findet sich aber unter diesen Ausnahmen ein Verfassungsänderungsverbot nicht, mithin statuirt die bayerische Verfassungsurkunde auch kein derartiges Verbot.

Die gegentheilige Anschauung Seydel's ist meines Erachtens unhaltbar. Seydel behauptet, der bayerische Gesetzgeber habe die Absicht gehabt, die Aenderung der Verfassung für die Dauer einer Regentschaft zu verbieten und er habe diese seine Absicht auch in der Verfassungsurkunde zum Ausdruck gebracht.

Ersteres ist zweifelhaft, letzteres ist entschieden unrichtig.

Seydel beruft sich zum Nachweise der Richtigkeit seiner Behauptung auf das schon früher erwähnte Protokoll über die Sitzung des Staatsrathes vom 23. Mai 1818; allein gerade dieses Protokoll spricht gegen ihn. Die hier einschlägige Stelle des Protokolles, auf die derselbe sich bezieht, lautet wörtlich folgendermassen[66]:

„Bei der Stelle in Tit. II, der von der Reichsverwesung handelt, bemerkte Seine Königliche Hoheit der Herr Kronprinz, wie unter den Regentenhandlungen, die der Reichsverweser während dem Antritte (?) seines Amtes nicht ausüben dürfe, nicht begriffen seien (sei), dass derselbe während der Reichsverwesung keine Anträge zu Abänderungen in der Verfassungs-

[66] Seydel, Staatsrecht I, S. 480 f.

urkunde machen könnte. Sie beurtheilten die Aufnahme dieser Stelle als wichtig, um die Festigkeit der Verfassung noch mehr zu gründen.

Gegen diese Bemerkung wurde von mehreren Mitgliedern erinnert, dass, wenn auch diese Bestimmung nicht ausdrücklich in der Verfassungsurkunde enthalten, dieselbe doch aus dem ganzen Sinne des II. und X. Titels hervorginge und ihre ausdrückliche Aufnahme nicht nothwendig scheine, weil in dem § 7 Tit. X bestimmt ausgesprochen, dass alle Abänderungen allein vom Könige ausgehen, dem Reichsverweser nicht einmal die Gründung eines neuen Amtes oder eine definitive Dienstverleihung mit Ausnahme der Justizstellen gestattet werde und ihm die Rückgabe der Rechte und Gerechtsame der Krone in der Art, wie ihm dieselben zur Verwesung anvertraut worden, worunter die Aufrechthaltung der Verfassung, so wie sie der König gegeben, als einer der vorzüglichsten Bestandtheile betrachtet werden müsse, durch einen feierlichen Eid zur Pflicht gemacht werde.

Bei diesen Erinnerungen gaben Seine Königliche Hoheit der Herr Kronprinz der gemachten Bemerkung keine weitere Folge."

Besagt nun dieses Protokoll wirklich das, was Seydel aus demselben folgert?

Man[67] hat vor Allem, um die Seydel'sche Ansicht zu bekämpfen, gegen dieses Protokoll eingewendet, demselben komme gar keine Bedeutung zu, einmal deshalb, weil dasselbe vom 23. Mai datirt sei, während die Verfassung schon am 22. Mai, also schon am Tage zuvor sanctionirt worden sei und sodann deshalb, weil dasselbe nur die Ansicht des Kronprinzen und eine gelegentliche Aeusserung eines Staatsrathsmitgliedes enthalte, nicht aber die Ansicht des Königs, auf die allein es ankomme.

[67] cf. Rede des Abgeordneten Wagner in der Sitzung der Kammer der Abgeordneten v. 1. Okt. 1887, Stenographische Berichte, Bd. I, S. 68.

Der erste dieser beiden Einwände ist entschieden falsch. Eine kurze Skizze der geschichtlichen Entwicklung der bayerischen Verfassungsurkunde wird dies am besten zeigen[68].

Am 17. Oct. 1814 erging an den geheimen Rath eine kgl. Entschliessung, in welcher ein besonderer Ausschuss von Staatsdienern mit der Revision der Constitution von 1808 betraut wurde.

Die Arbeiten wurden alsbald in Angriff genommen, geriethen aber später wieder in's Stocken.

Mittelst einer kgl. Entschliessung vom 16. Febr. 1818 wurde die Wiederaufnahme der Revision angeordnet und bestimmt, dass dieselbe in Ministerialkonferenzen von den Staatsministern, dem Feldmarschall und dem Staatsrathspräsidenten vorgenommen werden solle.

Am 17. Febr. begannen die Sitzungen dieser Ministerialconferenzen und endigten am 22. Mai 1818. In dieser letzten, 30. Sitzung waren ausser den Mitgliedern der Konferenz der König, der Kronprinz Ludwig, der Prinz Karl und vier Staatsräthe anwesend. Der von den Mitgliedern der Ministerialconferenz hergestellte Entwurf wurde vorgelesen und bis auf die Abänderung eines einzigen Wortes ohne Erinnerung befunden. Ueber diesen Vorgang wurde ein Protokoll aufgenommen, das vom König und sämmtlichen Anwesenden unterzeichnet wurde. Dasselbe schliesst mit den Worten:

„Nachdem Staatsrath und Generaldirector von Zentner mit Ablesung dieser Verfassung geendet hatte, geruhten Seine Majestät der König dieser durch Unterzeichnung des Protokolls Allerhöchstihre Sanction zu ertheilen".

Gemäss Tit. II A 1 der Verordnung vom 3. Mai 1817 gelangte der so gebilligte Entwurf zur Berathung an den Staatsrath, der diese in der Sitzung vom 23. Mai 1818 unter dem Vorsitze des Kronprinzen vornahm. Ueber das Ergebniss dieser Berathung

[68] cf. Seydel, Staatsrecht I, S. 207 ff. und Seydel, Das Staatsratsprotokoll vom 23. Mai 1818 (abgedruckt in der Augsburger Abendzeitung 1893 Nr. 286).

wurde ein Protokoll aufgenommen. Es ist dies das bekannte, nun schon des öfteren erwähnte Protokoll, auf das Seydel seine ganze Theorie gründet. In dieser Sitzung wurden bezüglich des Tit. VIII § 4 Erinnerungen erhoben.

Am 25. Mai erging sodann folgendes Signat des Königs, d. d. Nymphenburg:

„Der durch gegenwärtiges Protokoll Uns vorgelegten Verfassungsurkunde und den darauf sich beziehenden constitutionellen Edicten ertheilen Wir hiemit Unsere Genehmigung und wollen, dass der § 4 Tit. VIII der Verfassungsurkunde nach seiner Fassung beibehalten bleibe."

Am 26. Mai 1818 wurde alsdann die Verfassungsurkunde in München ausgefertigt und verkündigt.

Aus dieser kurzen geschichtlichen Betrachtung erhellt ohne Weiteres, dass die Sanction im staatsrechtlichen Sinne erst am 25. Mai und nicht am 22. Mai erfolgt ist. Am 22. Mai konnte sie noch gar nicht ertheilt werden, da der Entwurf damals noch nicht alle gesetzlich vorgeschriebenen Stadien durchlaufen hatte. Er musste zuvor noch nach den Bestimmungen in Tit. II A 1 der oben erwähnten Verordnung vom 3. Mai 1817, die Formation und Dienstesinstruction des kgl. Staatsrathes betreffend, dem Staatsrathe zur Berathung vorgelegt werden und das ist dann auch am 23. Mai geschehen. Die soeben genannte Verordnung bestimmte nämlich an der bezeichneten Stelle:

„In den Geschäftskreis des Staatsrathes gehören zur Berathung: 1) Die Revision der Verfassung des Reiches und der darauf sich beziehenden Edicte."

Die Thätigkeit des Staatsrathes in der Sitzung vom 23. Mai war eine förmliche Berathung eines Gesetzentwurfs, es handelte sich nicht lediglich um eine blosse Kenntnissnahme von einem bereits fertigen Gesetze, das geht insbesondere auch daraus hervor, dass bezüglich des § 4, Tit. VIII der Verf.-Urk. ein Ab-

änderungsvorschlag gemacht wurde und dass die Frage erörtert wurde, ob man nicht eine ausdrückliche Bestimmung in das Gesetz aufnehmen solle, welche die Vornahme einer Verfassungsänderung durch den Regenten verbiete. All dies hätte keinen Sinn gehabt, wenn man bereits einem fertigen Gesetze gegenüber gestanden wäre. Es hat dann auch der König in seinem die Sanction aussprechenden Signat vom 25. Mai die vorgeschlagene Aenderung des § 4 Tit. VIII ausdrücklich abgelehnt, was ebenfalls zwecklos gewesen wäre, wenn die Staatsrathssitzung vom 23. Mai eine leere Förmlichkeit gewesen wäre.

Was hätte es denn überhaupt für einen Sinn gehabt, am 25. Mai nochmals eine Sanction vorzunehmen, wenn dieselbe schon am 22. Mai ertheilt war?

Die gegentheilige Anschauung, welche den 22. Mai als den Tag der Sanction bezeichnet, beruht auf einem Irrthum, der darauf zurückzuführen sein wird, dass das Wort Sanction, das sich in dem oben erwähnten Schlusspassus des Protokolles vom 22. Mai findet, falsch aufgefasst worden ist. Es handelt sich jedoch hiebei lediglich um eine Ungenauigkeit des Verfassers des betreffenden Protokolles.

Das Wort Sanction ist hier nicht in seiner staatsrechtlichen Bedeutung gebraucht, sondern es wollte damit lediglich gesagt werden, dass der König dem Entwurfe seine Zustimmung ertheilt habe. Es hat auch der König nicht den Entwurf unterzeichnet, sondern nur das Protokoll über die Berathung des Entwurfs, und dieses Protokoll ist ausser von dem König noch von den sämmtlichen übrigen Mitanwesenden mitunterzeichnet worden. Es ist also auch nicht die sonst bei der Sanction übliche Form eingehalten worden.

Es steht sonach fest, dass die bayerische Verfassungsurkunde erst am 25. Mai ihre Sanction erhalten hat. Damit ist dann auch die Unrichtigkeit des ersten der beiden Einwände genügend erwiesen.

Was nun weiter die zweite Einwendung anlangt, welche dahin

geht, dass das Staatsrathsprotokoll lediglich die Ansicht des Kronprinzen und eine gelegentliche Aeusserung eines Staatsrathsmitgliedes enthalte, nicht aber die Anschauung des Königs, so ist dies keineswegs so ohne Weiteres für richtig zu erachten.

Soviel kann man mit ziemlicher Sicherheit sagen, dass der Staatsrath ein Verfassungsänderungsverbot statuirt wissen wollte; denn auf die von Seiten des Kronprinzen bezüglich des Verfassungsänderungsverbots gemachte Bemerkung hin entspann sich eine förmliche Debatte, an der sich mehrere Mitglieder betheiligten, wie aus den Worten des Protokollberichtes „gegen diese Bemerkung wurde von mehreren Mitgliedern erinnert, dass“ etc., unzweideutig hervorgeht. Das Ergebniss dieser Debatte war dann die in dem Protokolle gemachte Konstatirung. Wäre die Mehrzahl der Staatsrathsmitglieder nicht der Ansicht des Kronprinzen gewesen, so wäre dies sicher in dem Protokolle vermerkt worden. Weil nun aber ausser dem Kronprinzen auch nicht eine widersprechende Stimme genannt ist und weil konstatirt ist, dass schliesslich auch der Kronprinz der von ihm gemachten Bemerkung keine weitere Folge gab, so darf man mit Sicherheit annehmen, dass der Staatsrath ein Verfassungsänderungsverbot zu erlassen beabsichtigte und dass er der Ansicht war, dass die Verfassungsurkunde ein derartiges Verbot enthalte.

Ob nun aber auch der König diese Absicht und Ansicht seines Staatsrathes zu der seinigen gemacht hat, das ist mehr als zweifelhaft und lässt sich kaum mit Sicherheit entscheiden. Und doch kommt es nur darauf an, welche Absicht der König damals hatte. Darüber ist nun aber nicht das Geringste bekannt. Es ist zwar auch das fragliche Staatsrathsprotokoll vom 23. Mai dem Könige mit dem Gesetzentwurfe vorgelegt worden, sodass er von dessen Inhalte Kenntniss erhalten hat; allein während er die vom Staatsrathe vorgeschlagene Abänderung des § 4 Tit. VIII der Verf.-Urk. in dem Signat vom 25. Mai ausdrücklich abgelehnt hat, hat er sich mit Bezug auf den das Verfassungsänderungs-

verbot betreffenden Passus jeder Aeusserung enthalten. Wie nun dieses Schweigen zu deuten ist, darüber lässt sich nichts Bestimmtes sagen. Es kann der Grund desselben der gewesen sein, dass der König der Ansicht seines Staatsrathes beipflichtete, es kann der Grund aber auch der gewesen sein, dass er die offensichtliche Unrichtigkeit der Anschauung des Staatsrathes erkannte und eine besondere Bemerkung für überflüssig hielt.

Stellt man sich auf den Standpunkt, dass der König den Inhalt des Staatsrathsprotokolles nicht gebilligt habe, dann kommt dasselbe überhaupt nicht weiter in Betracht. Stellt man sich aber auf den entgegengesetzten Standpunkt, dann ist ein näheres Eingehen auf den Inhalt des Protokolles erforderlich. Nimmt man letzteres an, d. h. nimmt man an, dass die in dem Protokolle vom 23. Mai niedergelegte Anschauung jene des bayerischen Verfassungsgesetzgebers ist, dann steht fest, dass der bayerische Gesetzgeber die Absicht gehabt hat, eine Abänderung der Verfassung während der Dauer einer Regentschaft zu verbieten. Dieser Satz bedarf einer weiteren Begründung nicht. Der Inhalt des Protokolles ist dafür Beweis genug.

Eine andere Frage aber ist — und auf deren Beantwortung kommt alles an —, ob diese Absicht des Gesetzgebers in der bayerischen Verfassungsurkunde auch zum Ausdruck gebracht worden ist. Das ist die Kardinalfrage und diese Frage ist meines Erachtens zu verneinen.

In erster Linie wird auf § 7 Tit. X der Verf.-Urk. verwiesen, um das Verfassungsänderungsverbot darzuthun.

Derselbe lautet:

„Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde oder Zusätze zu derselben können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen.

Die Vorschläge hiezu gehen allein vom Könige aus, und nur wenn derselbe sie an die Stände gebracht hat, dürfen diese darüber berathschlagen.“

Aus den Worten: „allein vom Könige“ soll folgen, dass es nur dem Könige, nicht aber auch dem Regenten zustehen soll, Verfassungsänderungsvorschläge zu machen. Diese Schlussfolgerung ist indess nicht richtig. Die Worte „allein vom Könige“ stehen nicht im Gegensatze zum Regenten, sondern im Gegensatze zu den „Ständen“. Hierüber kann ein gegründeter Zweifel nicht bestehen.

Der § 19 Tit. VII der Verf.-Urk. räumt den Ständen bezüglich aller zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Gegenstände das Recht der Initiative ein. Unter diesen Wirkungskreis fällt vor allem auch die Mitwirkung bei der Gesetzgebung, also auch bei der Verfassungsgesetzgebung. Da nun an sich den Ständen auch in letzterer Beziehung die Initiative zustehen würde, da man aber anderseits die Verfassung gegen leichtfertige Abänderungsgelüste sicher stellen wollte, so durchbrach man das Princip und schuf in Tit. X § 7 eine Ausnahme dahin gehend, dass hinsichtlich der Verfassungsgesetzgebung den Ständen keine Initiative zukomme, dass dieses Recht vielmehr nur dem Könige zustehen solle.

Die ganze Fassung des § 7 l. c. spricht für die Richtigkeit dieser Ansicht.

Der erste Absatz fixirt das Princip, dass eine Abänderung der Verfassung, dass die Feststellung von Zusätzen nur in der Form eines Gesetzes, also nur unter Mitwirkung der Stände erfolgen kann. Der Absatz 1 will eine Garantie dafür bieten, dass nicht der König einseitig die von ihm gegebene Verfassung wieder abändern kann und darum ist ausdrücklich betont, dass die Zustimmung der Stände nothwendig ist und darauf ruht auch der Hauptnachdruck. Wenn nun in Absatz 2 gesagt ist, dass Abänderungsvorschläge allein vom Könige ausgehen, so liegt es doch am nächsten, sich als Gegensatz die Stände zu denken, nachdem ausser dem Könige nur diesen sonst das Recht der Initiative zusteht und nachdem im unmittelbar vorhergehenden Satze gerade von den Ständen die Rede ist. Wenn nach dem Gesagten noch

irgend ein Zweifel bestehen sollte, so wird derselbe behoben, wenn man den Schlusssatz „und nur wenn derselbe sie an die Stände gebracht hat, dürfen diese darüber berathschlagen“, in's Auge fasst.

Vom Regenten ist überhaupt im ganzen Tit. X nur an einer einzigen[69] Stelle, nämlich im § 2 die Rede, woselbst gesagt ist, dass derselbe den in Tit. II § 16 der Verf.-Urk. normirten Eid in Bezug auf die Erhaltung der Verfassung zu leisten habe, sonst wird nirgends des Regenten Erwähnung gethan.

Wie man nun Angesichts dieser Umstände darauf verfallen kann, zu sagen, die Bestimmung in § 7 l. c. habe den Zweck gehabt, dem Regenten die Befugniss zu entziehen, Verfassungsänderungsanträge zu stellen, ist nicht recht einzusehen.

Mit demselben Rechte könnte man behaupten, dem Regenten komme nicht das Recht zu, den Gesetzen die Sanction zu ertheilen; denn in § 30 Tit. VII der Verf.-Urk. heisst es: „Der König allein sanctionirt die Gesetze etc.“ Und doch ist es noch Niemandem eingefallen, eine derartige Behauptung aufzustellen.

Somit beweist die Bezugnahme auf § 7 Tit. X der Verf.-Urk. gar nichts.

Ebensowenig verschlägt die Berufung auf § 18 Tit. II der Verf.-Urk.

Aus dem Umstande, dass dem Reichsverweser nicht einmal die Gründung eines neuen Amtes oder eine definitive Dienstverleihung etc. gestattet worden ist, will man schliessen, dass die Aenderung der Verfassung zur Zeit einer Reichsverwesung verboten sei. Der Gedankengang, den man im Staatsrath hiebei

---

[69] In einem in der Münchner Allgemeinen Zeitung, Morgenblatt Nr. 288, Jahrg. 1893 enthaltenen Artikel „die Möglichkeit von Verfassungsänderungen während der Regentschaft in Bayern“ heisst es, dass der Regent nicht den Gegensatz bilden könne, weil in Tit. X vom Regenten gar nicht die Rede sei. Letzteres ist aber falsch.

machte, war offenbar der, dass man sagte: Wenn ich den Regenten in der Vornahme minder wichtiger Regierungsgeschäfte beschränke, dann muss er auch beschränkt sein in der Vornahme des wichtigsten Regierungsgeschäftes, nämlich in der Vornahme einer Verfassungsänderung.

Allein mit einer derartigen Argumentation käme man dazu, wie schon Pözl ganz richtig hervorgehoben hat, die Vorschrift des § 18 in ihr Gegentheil zu verkehren. Consequenter Weise müsste man sagen: „Der Regent darf alle jene Regierungshandlungen nicht vornehmen, die wichtiger sind als die im § 18 l. c. aufgezählten.“ Dass eine Interpretation, die zu einem solchen Resultate führt, nichts gelten kann, das liegt auf der Hand. Eine derartige Interpretation beweist zu viel und darum gar nichts.

Ueberdies enthält der § 18 l. c. eine Ausnahmsbestimmung von der allgemeinen Regel des § 17, wornach der Regent principiell zur Ausübung aller Regierungsrechte berufen ist. Ausnahmsbestimmungen sind aber nach bekanntem Grundsatze strictissime zu interpretiren, insbesondere gilt dies von der Vorschrift des § 18 l. c., wie aus dem Worte „besonders“ in § 17 l. c. erhellt.

Dazu kommt noch, dass die in § 18 l. c. enthaltenen Beschränkungen einen ganz anderen Character haben als das Verfassungsänderungsverbot. Die Bestimmungen des § 18 l. c. stellen sich dar als eine Beschränkung der vollziehenden Gewalt, während das Verbot der Vornahme einer Verfassungsänderung eine Schranke für die gesetzgebende Gewalt bedeutet. Auch dieser Umstand spricht dagegen, in den § 18 l. c. auch das Verfassungsänderungsverbot mit einzubeziehen.

Was endlich den dritten der in der Staatsrathssitzung angeführten Beweisbehelfe, nämlich die Verweisung auf § 16 Tit. II der Verf.-Urk. anlangt, so ist auch dieser nicht im Stande, die Existenz eines Verfassungsänderungsverbots in der bayerischen Verfassungsurkunde darzuthun.

Nach der citirten Gesetzesbestimmung hat der Regent gleich nach dem Antritte der Regentschaft einen Eid zu leisten, der folgenden Wortlaut hat:

„Ich schwöre, den Staat in Gemässheit der Verfassung und der Gesetze des Reichs zu verwalten, die Integrität des Königreiches und die Rechte der Krone zu erhalten und dem Könige die Gewalt, deren Ausübung mir anvertraut ist, getreu zu übergeben, so wahr mir Gott helfe und sein heiliges Evangelium.“

Der erste Theil der Eidesnorm, wonach der Regent schwört, den Staat in Gemässheit der Verfassung und der Gesetze des Reichs zu verwalten, kommt hier nicht weiter in Betracht; denn es leuchtet sofort ein, dass hieraus ein Verfassungsänderungsverbot nicht abgeleitet werden kann. Der Regent will sich mit diesem Theil seines Schwures zu nichts Anderem verpflichten als dazu, sich an Verfassung und Gesetz zu halten und danach die Regierung zu führen, so lange als dieselben bestehen, d. h. er will sich nur dazu verpflichten, die bestehenden Gesetze — einfache und Verfassungsgesetze — zu beobachten, aber die Verfassung nicht abändern zu wollen, das will er damit nicht versprechen, dafür will er ebensowenig eine Verpflichtung übernehmen wie der König, der ebenfalls den Schwur[70] leisten muss, nach der Verfassung und den Gesetzen des Reichs zu regieren.

Dieser Theil der Eidesformel ist es auch nicht, den man in der Staatsrathssitzung vom 23. Mai ins Auge fasste, vielmehr war es der zweite Theil, auf den man Gewicht legte. Indess mit Unrecht.

Ein absolutes, für alle Fälle geltendes Verfassungsänderungsverbot kann aus dem weiteren Inhalt der Eidesnorm keinenfalls entnommen werden. Höchstens das könnte man aus demselben folgern, dass man sagt: Verfassungsänderungen unter der Regentschaft sind in soweit verboten, als dieselben die Integrität des

[70] cf. § 1 Tit. X Verf.-Urk.: „Ich schwöre nach der Verfassung und den Gesetzen des Reichs zu regieren, so wahr mir Gott helfe und sein heiliges Evangelium“.

Königreichs antasten oder die Rechte der Krone beeinträchtigen würden; denn es gibt eine Reihe von Verfassungsbestimmungen, deren Aenderung die Integrität des Königreichs und die Rechte der Krone völlig unberührt lassen. Diese Bestimmungen müssten auf jeden Fall geändert oder aufgehoben werden können. Ebenso ist es möglich, dass durch eine Verfassungsänderung die Rechte der Krone nicht nur keine Beschränkung, sondern sogar noch eine Erweiterung erfahren. Auch dieser Fall wäre von dem Verfassungsänderungsverbot auszunehmen.

Mithin könnte aus dem § 16 Tit. II äussersten Falls nur auf ein beschränktes, nie und nimmermehr aber auf ein allgemeines Verfassungsänderungsverbot geschlossen werden.

Indess selbst dieses eingeschränkte Verbot lässt sich nicht aufrecht erhalten. Unter Umständen erheischt es das Wohl des Staates, dass Rechte der Krone preisgegeben werden, ja dass selbst ein Eingriff in die Integrität des Reiches gemacht wird. Das Gedeihen und das Wohl des Staates geht nun aber über Alles. Sind derartige Eingriffe zur Zeit einer Regentschaft nothwendig, dann muss es auch dem Regenten zustehen, die erforderlichen Massnahmen zu treffen. Wenn der Regent schwört, dem Könige die ihm zur Ausübung anvertraute Gewalt getreu zu übergeben, so verspricht er damit eigentlich etwas ganz Selbstverständliches. Er gelobt damit, dass er den König nicht vom Throne verdrängen, dass er sich die ihm lediglich zur Ausübung anvertraute Gewalt nicht selber anmassen wolle, dass er aber die Verfassung nicht ändern wolle, dazu verpflichtet er sich nicht.

Sonach haben sich alle in der Staatsrathssitzung zu Gunsten des Verfassungsänderungsverbots in's Feld geführten Gründe als unstichhaltig erwiesen.

Es hat der Staatsrath, es hat vielleicht auch der Gesetzgeber die Absicht gehabt, ein Verfassungsänderungsverbot zu statuiren; allein diese Absicht hat in der Verfassungsurkunde keinen irgendwie greifbaren Ausdruck gefunden. Man

hat es unterlassen, eine ausdrückliche Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen, weil man der Anschauung war, dass das, was man bestimmen wollte, bereits im Gesetze sich ausgesprochen finde und weil man es daher für überflüssig hielt, dies noch besonders in der Verfassung hervorzuheben.

Diese Meinung war indess, wie soeben gezeigt worden ist, eine ganz und gar irrthümliche. Die Verfassungsurkunde enthält kein Verfassungsänderungsverbot.

Die blosse Absicht nun aber, eine gesetzliche Bestimmung zu treffen, genügt noch nicht zur Schaffung eines Gesetzes, der Gesetzgeber muss vielmehr diese seine Absicht im Gesetze selbst zum deutlichen Ausdruck gebracht haben; eben so wenig aber auch vermag die irrige Anschauung des Gesetzgebers, eine Gesetzesbestimmung getroffen zu haben, ein Gesetz zu Stande zu bringen. —

Unter der Voraussetzung, dass der König die in dem Staatsprotokolle niedergelegte Ansicht des Staatsrathes nicht getheilt hat, lassen sich noch zwei weitere Gründe gegen die Existenz eines Verfassungsänderungsverbots in der bayerischen Verfassungsurkunde anführen.

Es spricht einmal gegen das Vorhandensein eines derartigen Verbots die dem § 18 Tit. II der Verf.-Urk. zu Grunde liegende ratio. Auf diesen Grund hat der Abgeordnete Wagner[71] in der bayerischen Abgeordnetenkammer hingewiesen. Der König wollte nur diejenigen Rechte, welche seiner freien Verfügungsgewalt verblieben, nicht in demselben Umfange auch dem Regenten einräumen. Nun ist aber der König in der Vornahme von Verfassungsänderungen nicht frei, sondern selber an Schranken gebunden, mithin trifft der bei Festsetzung der Bestimmungen des § 18 massgebend gewesene Grund bezüglich der Aenderung der Verfassung nicht zu. Es geht daher nicht an, den § 18 aus-

[71] cf. 2. Kapitel, S. 7 f.

dehnend zu interpretiren und unter dessen Ausnahmsbestimmungen auch das Verfassungsänderungsverbot mit einzubeziehen.

Anders ist es aber, wenn man die Ansicht des Staatsrathes mit jener des Königs identificirt. In diesem Falle kann die ratio des § 18 nicht herangezogen werden, weil ja feststeht, dass der Gesetzgeber ein Verfassungsänderungsverbot schaffen wollte.

Der weitere Grund, der gegen die Annahme eines Verfassungsänderungsverbots zeugt, ist der von Prof. KOHLER in seiner oben erwähnten Abhandlung[72] geltend gemachte, welcher dahin geht, dass eine Interpretation nur ein rechtlich wirksames Resultat erzielen darf. Der Nachweis eines in der bayerischen Verfassungsurkunde ausgesprochenen Verfassungsänderungsverbots lässt sich, wie oben dargethan wurde, mangels ausdrücklicher Bestimmungen nur durch Interpretation liefern. Nun ist aber bekanntermassen der Gesetzgeber an ein Verfassungsänderungsverbot nicht gebunden, ein derartiges Verbot ist nicht rechtsverbindlich. Da man nun aber dem Gesetzgeber nicht zumuthen darf, dass er eine rechtsunwirksame Vorschrift habe erlassen wollen, so muss eine Interpretation, welche zu dem Ergebniss führen würde, dass die Verfassung während der Regentschaft nicht geändert werden dürfe, abgelehnt werden.

Diese Argumentation trifft jedoch nur für den Fall zu, wenn man annimmt, dass der König mit der Anschauung seines Staatsrathes n i c h t einverstanden war. War er dagegen einverstanden, dann steht fest, dass der Gesetzgeber thatsächlich die Absicht hatte, die Abänderung der Verfassung zu verbieten. Er hat dann in Wirklichkeit ein rechtlich unwirksames Gesetz schaffen wollen.

Mithin sind die Ausführungen KOHLER's nur zum Theil richtig, sie sind richtig nur dann, wenn der König den auf die Verfassungsänderung bezüglichen Inhalt des Protokolles nicht gebilligt hat. —

---

[72] cf. 1. Kapitel, S. 5 f.

Man könnte nun allenfalls noch, um die Existenz eines Verfassungsänderungsverbots darzuthun, mit dem Einwande kommen, dass, wenn unter der Regentschaft die Verfassung geändert werden dürfte, es der Regent ganz in seiner Hand hätte, die ihm in § 18 Tit. II der Verf.-Urk. gesetzten Schranken zu beseitigen und so die Absicht des Verfassungsgesetzgebers zu vereiteln, dass es ihm mithin nicht verstattet sein dürfe, die Verfassung zu ändern; allein dieser Einwand beweist gar nichts. Es ist zwar richtig, dass, wenn man dem Regenten die Befugniss zuerkennt, die Verfassung ändern zu dürfen, dieser auch die Möglichkeit hat, den § 18 l. c. theilweise oder gar ganz zu beseitigen; indess einmal kann der Regent die für ihn errichteten Schranken nicht so ohne Weiteres aufheben, es ist hiezu auch noch die Mitwirkung der übrigen gesetzgebenden Factoren nothwendig und sodann bestehen ja auch für den König ebenfalls Schranken — man denke z. B. an das in § 3 Tit. III der Verf.-Urk. statuirte Veräusserungsverbot — und dieser ist trotzdem unbestrittenermassen berechtigt, Verfassungsänderungsanträge zu stellen. Es erweist sich sonach auch dieser Einwand als unzutreffend.

Nach alledem dürfte als erwiesen anzunehmen sein, dass die bayerische Verfassungsurkunde kein Verfassungsänderungsverbot enthält.

Ist dem aber so, dann hat auch der im bayerischen Rechte anerkannte Grundsatz Anwendung zu finden, dass der Regent principiell alle dem Könige zustehenden Regierungsrechte in sich vereinigt, dass er mithin auch die Verfassung ändern darf.

Es ergibt sich sonach für das bayerische Recht der Satz:

„Eine Abänderung der Verfassung ist zu jeder Zeit, insbesondere auch zur Zeit einer Regentschaft möglich.“

Nur insofern besteht eine Schranke, als der Regent jedesmal das Gutachten des Regentschaftsrathes einholen muss; denn Verfassungsänderungen gehören zweifellos zu den wichtigen Angelegenheiten des § 19 Tit. II der Verf.-Urk.

An diesem Resultate würde übrigens auch, wie bereits früher dargethan wurde, ein ausdrückliches Verfassungsänderungsverbot nichts ändern, weil der Gesetzgeber der Gegenwart den Gesetzgeber der Zukunft nicht binden kann.

Es erübrigt nun noch weiter die Erörterung der Frage, ob nach bayerischem Staatsrechte während der Dauer einer Regentschaft eine Aenderung der Thronfolgeordnung statthaft ist oder nicht. Dies soll im nächstfolgenden Kapitel geschehen.

6. Kapitel.

Aenderung der bayerischen Thronfolgeordnung während des Bestehens einer Regentschaft.

Auf eine lange Reihe von Jahren hinaus werden Bayerns Schicksale menschlicher Voraussicht nach in den Händen eines Regenten ruhen, da der gegenwärtige König wohl kaum je wieder in den Besitz seiner Geisteskräfte kommen und zur selbständigen Ausübung der Herrschergewalt fähig werden wird.

Da nun die Regentschaft einen Ausnahmezustand im Staatsleben darstellt und eine längere Dauer eines solchen Ausnahmezustandes dem Volksbewusstsein keineswegs als wünschenswerth erscheint, so hat man den Vorschlag gemacht, die bestehende Thronfolgeordnung abzuändern und die Krone dem nächstberechtigten regierungsfähigen Agnaten zu übertragen.

Die Frage, ob ein derartiges Verlangen politisch irgendwie begründet werden kann oder nicht, soll nicht näher untersucht werden. Hier interessirt uns nur, ob die erstrebte Aenderung der Thronfolgeordnung vom Standpunkte des bayerischen Rechtes aus zulässig ist oder nicht.

M. E. ist an der rechtlichen Zulässigkeit nicht zu zweifeln.

Zwar sind Zöpfl, Hanke, Grassmann und einige Andere entgegengesetzter Ansicht, d. h. sie sprechen sich gegen die Zulässigkeit aus, ich vermag indess ihrer Ansicht nicht beizupflichten.

Zöpfl[73] äussert sich hierüber in folgender Weise:

„Es kann Niemand Rechten entsagen, die er nicht hat. Eigenthum des Landesverwesers ist die Befugniss, die Staatsgewalt im administrirten Lande bis zur Volljährigkeit des Erbprinzen auszuüben. Dieser kann er frei entsagen. Aber über diese gesetzlich bestimmte Dauer seiner Regierung hinaus erstreckt sich seine Staatsgewalt nicht . . . . . .

Die Befugniss, durch Veräusserung des Staates oder der Staatsgewalt das Regierungsrecht der zur Erbfolge berechtigten Prinzen zu vernichten, kommt nach deutschen Staatsrechtsgrundsätzen eben so wenig dem wahren Landesherrn als dem Landesverweser zu; denn der zur Succession Berechtigte leitet sein Recht nicht von einer Begünstigung des letzten Besitzers, sondern von seiner Abstammung vom ersten Erwerber ab. Es kann daher auch der wahre Landesherr weder eine Abänderung der Thronfolgeordnung noch eine Ausschliessung eines Thronfolgeberechtigten ohne dessen eigene Zustimmung verfügen noch durch wirkliche Vornahme einer solchen Handlung den betheiligten Thronfolgeinteressenten im Mindesten präjudiciren."

Hanke[74] begründet seine Anschauung damit, dass er sagt:

„Der Regent besitzt alle die Rechte nicht, die untrennbar mit der Trägerschaft der Staatsgewalt verbunden und nicht auf den dieselbe Ausübenden übertragbar sind. Er kann nicht über das Recht selbst und seine Trägerschaft disponiren, d. h. er kann die Thronfolge nicht ändern und den Landesherrn absetzen. Es wäre dies ein Verfassungsbruch. Der Regent ist aber berechtigt, über die Ausübung der Staatsgewalt zu disponiren, z. B. auf verfassungsmässigem Wege den Volljährigkeitstermin des Landesherrn hinaus zu schieben."

Grassmann[75] verneint die Zulässigkeit einer Aenderung der

[73] Zöpfl, Die Regierungsvormundschaft im Verhältniss zur Landesverfassung, S. 72 f. [74] Hanke, Regentschaft etc., S. 43.

[75] Grassmann, Das Recht der Regentschaft etc. im Archiv für öffentliches Recht. Bd. VI 1891, S. 520.

Successionsordnung, weil eine derartige Aenderung dem Wesen der Regentschaft als der Ausübung eines fremden Rechtes widersprechen würde.

Die Ausführungen dieser drei Autoren, welche die Frage von allgemeinem Standpunkte aus behandeln ohne Rücksicht auf das Staatsrecht eines bestimmten Staates, treffen für das bayerische Recht entschieden nicht zu, abgesehen davon, dass sie auch sonst nicht haltbar sind.

Das Recht zur Thronfolge in Bayern bestimmt sich nach den in Tit. II der Verf.-Urk. enthaltenen Vorschriften. Diese allein sind nunmehr für Bayern massgebend, aus diesen allein lässt sich das Recht zur Regierung in Bayern ableiten. Wenn dem entgegen E. v. Moy in seinem Lehrbuch des bayerischen Staatsrechts[76] das Recht zur Regierung aus der im Jahre 1180 erfolgten Belehnung Otto's I. mit der Herzogswürde herleiten will, so ist dies falsch. Die Thronfolgeordnung der Verfassungsurkunde steht wohl in einem historischen, nicht aber in einem staatsrechtlichen Zusammenhang mit dem alten Erbrechte des bayerischen Herrscherhauses[77]. Die Thronfolgeordnung ist eine staatsrechtliche Ordnung, sie bildet einen Bestandtheil der Verfassungsurkunde, sie ist also ein Gesetz und zwar ein Verfassungsgesetz und muss daher in derselben Weise wie irgend ein anderes Verfassungsgesetz abgeändert werden können. Insbesondere ist keine Zustimmung der Thronfolgeberechtigten, deren Rechte durch die Aenderung berührt werden, erforderlich; „denn dem Gesetze gegenüber gibt es keine wohlerworbenen Rechte“[78].

Sonach kann nach bayerischem Rechte der König in der Form eines Verfassungsgesetzes jede Aenderung der Thronfolgeordnung vornehmen.

Was aber dem König gestattet ist, das ist auch dem Regenten

[76] Bd. I, 1 § 39.

[77] Seydel, Staatsrecht I, S. 387 Anm. 1 u. 2.

[78] Seydel, Staatsrecht I, S. 389 Anm. 3.

zu thun erlaubt, sofern nicht das Gesetz selbst dem Regenten rechtsverbindliche Schranken gesetzt hat. Die Regentschaft ist eine Einrichtung, die nicht so fast des verhinderten Monarchen als vielmehr des Staates wegen getroffen worden ist. Erfordert das Interesse des Staates eine Abänderung der Thronfolgeordnung, so muss jeder Zeit, insbesondere auch zur Zeit einer Regentschaft – ja hier gerade am meisten — die Möglichkeit gegeben sein, eine solche Aenderung zu treffen.

Die Regelung der Thronfolgeordnung ist eine Aufgabe des Gesetzgebers. Die Gesetzgebung übt zur Zeit einer Regentschaft der Regent im Vereine mit dem Landtage, folglich kann der Regent auf verfassungsmässigem Wege die Successionsordnung ändern.

Ja eine Vorschrift, die für die Dauer einer Regentschaft die Aenderung der Thronfolgeordnung ausschliessen wollte, wäre rechtlich nicht einmal verbindlich, weil eine unzulässige Bindung des Gesetzgebers vorliegen würde.

Nach alledem steht rechtlich nichts im Wege, dass der derzeitige Verweser des Königreichs Bayern, Seine Königliche Hoheit Prinz Luitpold, als König auf Bayerns Thron erhoben werde.

7. Kapitel.

Das geltende Recht in den übrigen zum Deutschen Reiche gehörigen Staaten mit Ausnahme Bayerns.

Die wenigsten der zum deutschen Reiche vereinigten Staaten kennen eine ausdrückliche Bestimmung über die Frage, ob die Verfassung während einer Regentschaft geändert werden dürfe, die meisten Verfassungen übergehen dieselbe mit Stillschweigen.

Zu den Staaten, welche eine besondere Normirung enthalten, gehören die Königreiche Württemberg und Sachsen, das Grossherzogthum Oldenburg und das Fürstenthum Schwarzburg-Sondershausen.

Betrachtet man die diesbezüglichen Verfassungsbestimmungen dieser vier Staaten, so findet man, dass nur in einem einzigen,

nämlich im Fürstenthum Schwarzburg-Sondershausen ein — und zwar ein beschränktes — Verfassungsänderungsverbot besteht, die übrigen drei gestatten die Aenderung ausdrücklich, jedoch nur unter ganz bestimmten Kautelen.

Das Landesgrundgesetz des Fürstenthums Schwarzburg-Sondershausen[79] vom 8. Julius 1857 bestimmt in § 17:

„Der Regent übt im Namen des Fürsten die Staatsgewalt, wie sie dem Fürsten selbst zusteht. Es dürfen jedoch während der Regentschaft Veränderungen der Verfassung, welche die Rechte des Fürsten schmälern oder demselben neue Verpflichtungen auferlegen, nicht vorgenommen werden."

Hienach steht dem Regenten die Ausübung der vollen Staatsgewalt, insbesondere auch die Befugniss zur Vornahme von Verfassungsänderungen auf verfassungsmässigem Wege zu[79], doch ist letztere Befugniss insofern durch das Gesetz beschränkt, als solche Bestimmungen, welche eine Schmälerung der Rechte des Fürsten bedeuten oder diesem neue Verpflichtungen bringen, nicht erlassen werden dürfen; indess ist der Regent an diese Schranke nicht gebunden, da es sich um eine Bindung des Gesetzgebers handelt, die nach dem früher Ausgeführten nicht für zulässig zu erachten ist. Mithin kann auch nach dem Rechte von Schwarzburg-Sondershausen die Verfassung jeder Zeit, insonderheit auch unter einem Reichsverweser ohne Einschränkung geändert werden.

Ist sonach die vom Schwarzburg-Sondershausen'schen Gesetzgeber gesetzte Schranke wirkungslos, so verhält es sich nicht ebenso mit den in den andern drei Staaten — Württemberg, Sachsen und Oldenburg — statuirten Einschränkungen.

Es gilt dies insbesondere in erster Linie von der etwas eigenthümlichen Bestimmung des Königreichs Württemberg[80]. Dessen Verfassungsurkunde vom 25. Sept. 1819 stellt in § 15 den Grundsatz an die Spitze:

[79] cf. Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig 1884, S. 485.
[80] cf. Stoerk, S. 173.

„Der Reichsverweser übt die Staatsgewalt in demselben Umfange, wie sie dem König zusteht, im Namen des Königs verfassungsmässig aus.“

In Absatz 2 heisst es sodann mit Bezug auf das Recht zur Vornahme von Verfassungsänderungen:

„Jede während einer Reichsverwesung verabschiedete Veränderung eines Verfassungspunktes gilt nur für die Dauer der Regentschaft.“

Hier handelt es sich um keine Bindung des Gesetzgebers wie im vorigen Falle. Die Staatsgewalt kann sich hienach auch während der Dauer der Regentschaft frei und ungehindert bethätigen. Es besteht sohin kein Grund, eine derartige Vorschrift für unwirksam zu erklären. Eine andere Frage ist, ob dieselbe gerade besonders praktisch ist. —

Die Verf.-Urk. des Königreichs Sachsen[81] vom 4. Sept. 1831 bestimmt in § 12:

„Der Regierungsverweser übt die Staatsgewalt in dem Umfange, wie sie dem Könige zusteht, unter dessen Namen verfassungsmässig aus. Veränderungen in der Verfassung dürfen von dem Regierungsverweser weder in Antrag gebracht noch, wenn sie von den Ständen beantragt werden, genehmigt werden, als wenn solche von ihm unter Beirath des nach § 11 konstituirten Familienrathes und in Folge eines in dem daselbst vorgeschriebenen Maasse gefassten Beschlusses geschieht. Dergleichen Aenderungen erhalten aber dann bleibende Giltigkeit.“

Der Schlusssatz ist offenbar mit Rücksicht auf die Bestimmung der württembergischen Verfassungsurkunde beigefügt worden. Er hätte indess füglich wegbleiben können, da er nur Selbstverständliches enthält.

Eine ähnliche Vorschrift wie in der sächsischen Verfassungs-

[81] Stoerk, S. 110.

urkunde findet sich in dem revidirten Staatsgrundgesetz des Grossherzogthums Oldenburg[82] vom 22. Nov. 1852.

Nach Art. 25 § 1 dieses Gesetzes

„übt der Regent die Staatsgewalt, wie sie dem Grossherzoge selbst zusteht, in dessen Namen verfassungsmässig aus. Eine Veränderung der Verfassung darf jedoch von ihm nur beantragt werden, wenn er dazu vorher die Zustimmung der volljährigen Prinzen des grossherzoglichen Hauses erlangt hat."

Die beiden zuletzt genannten Staaten haben das miteinander gemein, dass sie die Abänderung der Verfassung jeder Zeit zulassen, dem Regenten aber die Einhaltung ganz bestimmter Formvorschriften gebieten. Beobachtet er diese, dann ist jede Verfassungsänderung gestattet.

In allen übrigen zum Reiche gehörigen Staaten[83] finden sich keine besonderen Bestimmungen über unsere Frage.

Es hat daher, wie früher[84] gezeigt wurde, der Satz zu gelten, dass der Regent die Staatsgewalt in demselben Umfange ausübt, wie der Herrscher, dass er mithin auch zur Abänderung der Verfassung auf verfassungsmässigem Wege befugt ist.

Wir kommen sonach zu dem Ergebniss:

„Nach dem Rechte aller dem deutschen Reiche angehörigen Staaten sind Verfassungsänderungen während der Dauer einer Regentschaft zulässig."

---

[82] Stoerk S. 297.

[83] Von Bayern soll hier nicht mehr gehandelt werden.

[84] cf. oben 3. Kapitel.